

Virkemidler for etterlevelse av plan- og bygningsloven



Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 523

Leveringsfrist: 25.11.2011

Til sammen 15 680 ord

24.11.2011

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>3</u>
1.1	Tema og problemstilling	3
1.2	Oppbygningen av oppgaven	4
1.3	Definisjoner:	5
1.4	Avgrensning	6
1.5	Introduksjon til rettsområdet	7
1.5.1	Kort om plan- og bygningsloven og dens sanksjonsregler	7
1.6	Rettskildesituasjon og metode	9
<u>2</u>	<u>LOVENS SYSTEM FOR ULOVLIGHETS OPPFØLGING</u>	<u>13</u>
2.1	Tilsynssystemet	13
2.2	Kommunens plikt til å forfølge ulovligheter	15
2.3	Ansvarssystemet i byggesaken	18
2.3.1	Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett	22
2.3.2	Tilbaketrekking av lokal godkjenning	23
2.3.3	Tilbaketrekking av tildelt ansvarsrett	23
2.3.4	Tilbaketrekking av brukstillatelse og ferdigattest	25
2.4	Hvilke virkemidler har plan- og bygningsmyndighetene ved ulovlighetsoppfølging i medhold av pbl. kap. 32	27
2.4.1	§ 32-2 forhåndsvarsel	28
2.4.2	§ 32-3 pålegg om retting, opphør og stans	29
2.4.3	§ 32-4 pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning	30
2.4.4	§32-5 tvangsmulkt	30
2.4.5	§ 32-6 forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud	32

2.4.6	§ 32-8 overtredelsesgebyr	32
2.4.6.1	Vernet mot selvinkriminering	34
2.4.6.2	Forbudet mot dobbelt straff	36
2.4.7	§ 32-9 straff	38
2.4.8	§ 32-10 samordning av sanksjoner.	44
2.5	Hvem er rett adressat for sanksjonene.....	45
2.5.1	Tiltakshaver er ikke hjemmelshaver.....	48
2.6	Muligheten til å bringe et ulovlig forhold til opphør ved etterhåndsgodkjennelse	49
<u>3</u>	<u>DOMSTOLENES PRØVELSESRETT</u>	<u>50</u>
<u>4</u>	<u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</u>	<u>52</u>
<u>5</u>	<u>LITTERATURLISTE.....</u>	<u>56</u>

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Plan- og bygningsloven er en lov som står for reguleringen av store verdier i det norske samfunnet. Loven regulerer fast eiendom, bygninger, veier, flyplasser etc... Loven skal ta vare på økonomiske-, etiske, og miljømessige verdier. Dette gjør at det er svært viktig at plan- og bygningsloven er en lov som etterleves.

At ”ulovlige byggetiltak” er aktuelt vises også gjennom oppslag i media den siste tiden. ”48 leiligheter ulovlig bygget”¹, ”saksøker fylkesmannen for å redde hytta”², ”trappetrøbbel for beboere fire år etter innflytting”³, ”forbrukerne i fella”⁴, ”straffet for bryggebruk 13 år etter den ble anlagt”⁵, ”tøffere dommer for miljøkrim”⁶.

Tema for oppgaven er hvilke virkemidler som er tilgjengelig i lovverket mot overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Oppgaven er todelt, der første del vil bestå av en nærmere redegjørelse for sanksjonsreglene ved ulovlige byggetiltak. Redegjørelsen vil også i noen grad omfatte virkemidler mot ulovligheter som etter plan- og bygningsloven ikke nødvendigvis omfattes av sanksjonsbegrepet. Et ulovlig tiltak omfatter ethvert tiltak som er søknadspliktig hvor tiltakshaver eller person med ansvarsrett ikke har fulgt regler som er gitt i, eller i medhold av plan- og bygningsloven. Eksempler på ulovlige tiltak er en hytte oppført uten tillatelse eller med avvik fra den gitte tillatelsen. Plan- og bygningsloven regulerer også ulovlig bruk av tiltak. Jeg vil foreta en nærmere analyse av noen praktiske og teoretiske problemer knyttet til ulovlighetsoppfølgingen. I oppgavens andre del vil jeg

¹ Aften (2006)

² Haugsbø (2010)

³ Myhrvold (2011)

⁴ Øines (2011)

⁵ Nygaard (2011)

⁶ Haakaas (2010)

avslutningsvis forsøke å komme med noen rettspolitiske betraktninger, og noen eksempler på virkemidler som kunne vært benyttet i ulovlighetsoppfølgingen.

Problemstilling:

Redegjør nærmere for sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven og analyser noen praktiske og teoretiske problemer som oppstår grunnet regelverkets utforming eller håndhevelsen av det.

1.2 Oppbygningen av oppgaven

I oppgavenes hoveddel gis en teoretisk fremstilling av sanksjonsreglene. Ved fremstillingen av de ulike reglene vil det bli en gjennomgang av retts,- og forvaltningspraksis, da dette vil belyse hvilke praktiske og teoretiske problemer som oppstår grunnet reglenes utforming eller håndhevelsen av det. Dette vil videre kunne si noe om hvor hensiktsmessige og tilstrekkelige reglene er for å oppnå formålene. Fremstillingen vil hovedsakelig fokusere på private aktørers mislighold av regelverket, men vil også se hen til hvordan reglene er utformet for å kunne virke etter sitt formål også mot store byggherrer i bransjen som eksempelvis Olav Thon.

Sanksjonsmulighetene mot overtredelser av loven kan være svært inngripende for parten som vedtaket retter seg mot, det er derfor hensiktsmessig å ta et blikk på domstolsprøvnningen av bygningsmyndighetenes vedtak. Avslutningsvis vil jeg foreta en oppsummering og konklusjon. I denne delen vil jeg gjennomgå regelverket fra et rettspolitiskperspektiv, herunder vil jeg fremme noen synspunkter om hva som kan gjøre ulovlighetsoppfølgingen mer effektiv.

1.3 Definisjoner:

Begrepet *tiltak* etter plan- og bygningsloven (lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging- og byggesaksbehandling, heretter omtalt pbl.) er definert i lovens § 1-6. Tiltaksbegrepet favner blant annet tiltak slik det fremkommer av pbl. § 20-1 første ledd, bokstav a til m om søknadspliktige tiltak som innebefatter: oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep, opprettelse og endring av eiendom. Det er den snevrere betydningen av tiltak etter pbl. § 20-1 som vil være hovedgrunnlaget for oppgaven. Definisjonen slik den fremmer i § 1-6 er imidlertid videre og omfatter blant annet annen virksomhet og endring av arealbruk i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Tiltakshaver vil i oppgaven bli benyttet om ”den person eller foretak tiltaket utføres på vegne av”, slik definisjonen fremkommer i plan- og bygningsloven § 23-2.

Med et ulovlig byggetiltak/ulovlig bygging, menes et hvert tiltak/forhold i strid med plan- og bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Eksempler på dette er der tiltak ikke har nødvendig byggetillatelse, eller der det er bygget i strid med gitt tillatelse, eller lignende avvik. Alle tiltak er i utgangspunktet søknadspliktige etter pbl. §§ 20-1 og 20-2.

Begrepet *sanksjon* er etter pbl. kap. 32 både av forvaltningsmessig karakter, slik som tvangsmulkt, forelegg, og overtredelsesgebyr. I tillegg er sanksjonene av strafferettslig karakter som straff ved bot eller fengsel.

Straff er et rettslig begrep hvor innholdet må fastlegges på grunnlag av juridisk metode.⁷ Oppgaven vil illustrere at ordet straff ikke har nøyaktig samme meningsinnhold i alle bestemmelser, verken etter straffeloven, plan- og bygningsloven, Grunnlovens § 96 eller EMK. I oppgaven avgrenses det derfor ikke mot en spesiell definisjon. Men utgangspunktet vil være Andenæs definisjon av straff: ”Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertreddelsen i den hensikt at han skal føle det som et onde.” Se Andenæs, Johs. Statsforfatningen i Norge. 3. utg. Oslo, 1962 s. 352.

Med *Pønalt formål*, menes det i oppgaven der formålet er å straffe og avskrekke.

1.4 Avgrensning

Oppgaven avgrenses mot tidligere lov. Oppgaven vil i noe grad se på lovverket opp mot den Europeiske Menneskerettskonvensjonenes (EMK) sine krav til regelverket, hvor spørsmålet om krenkelse av eiendomsretten, selvinkriminering og dobbelt straff kommer på spissen. Problemstillinger knyttet til EMK vil bli kommentert under de bestemmelser hvor slike spørsmål er aktuelle. Folkeretten vil ellers ikke bli omtalt.

Ofte vil de store entreprenørselskapene være mer opptatt av å innfri privatrettslige kontraktforpliktelser for å unngå mislighold, enn å innfri kravene etter plan- og bygningsloven. De privatrettslige kontraktene vil typisk bygge på Norsk Standard, eks. NS 8405 som gjelder for Bygge- og entrepriserett. Misligholdsbeføyelser vil ofte innebære et direkte økonomisk tap, mens trusselen ved sanksjoner som mer indirekte. Oppgaven vil imidlertid avgrenses mot den privatrettslige siden av byggesaken.

Spekteret av virkemidler ved sanksjoner etter plan- og bygningsmyndighetene er omfattende. Av hensyn til avhandlingens rammer er det derfor nødvendig begrense den rent teoretiske fremstillingen av regelverket. Dette er begrunnet i at jeg synes det er av større

⁷ Eskeland (2006) s. 38

interesse å belyse praktiske problemer ved lovens anvendelse, enn å belyse reglene i detalj. Regelverket er dessuten grundig beskrevet i juridisk teori.

Saksgangen og saksbehandlingsreglene i byggesak vil ikke bli belyst. Den alminnelige forvaltningsrett vil ikke bli omtalt, selv om vi befinner oss innenfor spesiell forvaltningsrett ved plan- og bygningsloven.

Oppgaven avgrenses naturligvis mot ulovligheter etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven, samt mot tiltak som hverken er søknadspliktig eller trenger tillatelse etter pbl. §§ 20-1 og 20-2.

1.5 Introduksjon til rettsområdet

1.5.1 Kort om plan- og bygningsloven og dens sanksjonsregler

Plan- og bygningslovens formålsparagraf finner vi §1-1. Lovens formål kan kort oppsummeres slik: den skal særlig sikre en bærekraftig utvikling, samordne offentlige oppgaver, og sikre at byggetiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Loven skal sikre at byggetiltak utføres forsvarlig. Loven gir rammer for arealplanlegging og for hva som kan settes i gang av tiltak. Plan- og bygningsloven består av seks deler. En første del med alminnelige bestemmelser, så en plandel og deretter en gjennomføringsdel, en byggesaksdel, en del med håndhevings- og gebyrregler, samt en siste del med bestemmelser om ikrafttreden, overgangsregler og endringer i annet lovverk. Det er også gitt forskrifter til lovens bestemmelser. Plandelen inneholder regler om statlig, regional, fylkeskommunal og kommunal planlegging. Byggesaksdelen inneholder viktige bestemmelser om når det kreves søknad og tillatelse for å kunne få utføre bygg, anlegg og visse andre tiltak. Miljøverndepartementet er øverste planmyndighet, mens Kommunal- og regionaldepartementet er øverste bygningsmyndighet på statlig nivå. Både nye tiltak, og eksisterende byggverk reguleres av plan- og bygningsloven. Eksisterende bygg vil reguleres av loven når nye tiltak skal utføres i tilknytning til dem, men også der eksisterende bygg kan medføre fare for skader eller vesentlig ulemper.

Plan- og bygningsrett hører hjemme innenfor spesiell forvaltningsrett. Temaet for oppgaven befinner seg innenfor lovens fjerde del, byggesaksdelen. Sanksjonsreglene er gitt i plan- og bygningslovens kap. 32 om ulovlighetsoppfølging. I plan- og bygningsloven finnes både administrative/forvaltningsmessige og strafferettslige reaksjoner. De strafferettslige sanksjonsreglene faller innunder spesiell strafferett, og må sees i sammenheng med de alminnelige reglene i straffeloven. Disse reaksjonene ilegges av påtalemyndighetene. De forvaltningsmessige reaksjonsreglene mot ulovlig byggearbeid ilegges av plan- og bygningsmyndighetene. Håndhevings- og kontrollmyndighetene er derfor i realiteten et tosporet system. Der det ene er forvaltningens plan- og bygningsmyndigheter, og det andre er justissektoren ved dens politi- og påtalemyndighet.

Kompetansen til å ilegge de administrative sanksjonene etter pbl. kap. 32 er lagt til plan- og bygningsmyndighetene. Plan- og bygningsmyndighetene utgjør både departementet, fylkesmannen og kommunen. Kommunestyret er ilagt kompetanse til å avgjøre saker om byggetillatelse etter § 20-1 jf. § 21-4 første ledd. Det samme gjelder kompetansen for plikten til å føre tilsyn etter § 25-1 og plikten til å forfølge ulovligheter jf. § 32-1.⁸ Utgangspunktet er at det er kommunen som fatter vedtak etter sanksjonsreglene etter plan- og bygningsloven, samt fører tilsyn og følger opp ulovligheter.

Departementet er etter pbl. § 1-9 femte ledd klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Ved rundskriv T-8/86 av 1.juli 1986 følger det at klagekompetansen er delegert fra departementet til fylkesmannen. Det innebærer at vedtakene i byggesaksbehandlingen som treffes av kommunen kan påklages fylkesmannen. Departementet er overordnet fylkesmannen og kan ihht. forvaltningsloven⁹ § 35 annet og tredje ledd omgjøre fylkesmannens vedtak. Departementet opptrer som klageinstans i de

⁸ Plan- og bygningsrett, del 2 (Oslo) s. 64.

⁹ Lov om behandlingsmåten om i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

tilfellene fylkesmannen fatter vedtak av eget insentiv. Dette vil være der kommunen ikke griper inn ved et ulovlig forhold etter fylkesmannens anmodning.¹⁰ Fylkesmannen i Oslo og Akershus mottok i 2010 793 klagesaker etter plan- og bygningsloven, det finnes dessverre ikke statistikk over antall klager som gjelder bruk av sanksjoner.¹¹

1.6 Rettskildesituasjon og metode

Nedenfor vil det bli gitt en fremstilling av de relevante rettskildefaktorer samt den juridiske metoden på bygningslovgivningens område.

Det er i hovedsak lovbestemmelsene i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71, slik den delvis trådte i kraft fra 1. juli 2010, og en tolkning av ordlyden som vil være det naturlige utgangspunkt for drøftelsene av de juridiske problemstillingene i avhandlingen.

Sanksjoner etter plan- og bygningsloven er så inngripende at det følger et krav til klar hjemmel i lov eller i medhold av den. Her kommer legalitetsprinsippet inn. Jeg viser til formulering brukt i litteraturen av legalitetsprinsippet, ”inngrep i borgernes rettsfære, trenger hjemmel i lov” se Forvaltningsrett av Torstein Eckhoff og Eivind Smith 8. utg. 2006 s. 325. Ut i fra hvor inngripende sanksjonene er, slår legalitetsprinsippet krav til klar hjemmel inn med tilsvarende styrke.

Sanksjonsreglene følger hovedsakelig av plan- og bygningsloven. For overtredelsesgebyret i pbl. § 32-8 er det imidlertid fastslått at overtredelsesgebyr også kan ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr. En forskrift er en rettslig bindende regulering som må ha hjemmel i gyldig lov. Det er spesielt to forskrifter knyttet til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven som er sentrale. Det er for det første forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) SAK 10 av 26. mars 2010 nr. 488

¹⁰ Plan- og bygningsrett del 2 (2011) s. 62-63.

¹¹ Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin internett side (2011).

(heretter omtalt (SAK 10)), som inneholder spesifiserte regler om tiltak, søknader, ansvarsrett, kontroll, tilsyn og overtredelsesgebyr. For det andre angir forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) TEK 10 av 26. mars 2010 nr. 489 (heretter omtalt (TEK 10)), nærmere de tekniske kravene til byggverk.

Klar ordlyd i lov og forskrift har tung rettskildemessig vekt. Vekten av plan- og bygningslovens bestemmelser og dens forskrifter styrkes ved at de er nylig revidert og utarbeidet.

Lovens forarbeider og rettspraksis blir viktig for å kunne forstå både hensynene og formålene med reglene. Av forarbeider til sanksjonsreglene i plan- og bygningsloven er særlig Bygningslovutvalgets utredning NOU (2003:24) ”Mer effektiv bygningslovgivning” og NOU (2005:12) ”Mer effektiv bygningslovgivning II” som er grunnlaget for lovforslaget i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) viktige ved tolkningen av loven. Forarbeidene til gammel lov er også høyst aktuelle fordi det meste av gjeldende rett er videreført i ny lov. Forarbeiders rettskildemessige vekt er avhengig av blant annet alder, hvem den skriver seg fra, hvor klar lovbestemmelsen er, samt sett opp mot de andre rettskildene. Plan- og bygningslovens forarbeider er relativt nye, som styrker deres vekt.

Rundskriv fra departementet er nyttige ved tolkning av loven da disse viser hvordan reglene skal følges i praksis og reglene på departementets ansvarsområdet skal forstås.

På legalitetsprinsippets område blir utgangspunktet at verken rettspraksis eller forvaltningspraksis kan erstatte formell lov som hjemmelsgrunnlag. Derimot vil rettspraksis og forvaltningspraksis kunne få betydning for løsning av tolkningsproblemer.

Det er relativt lite rettspraksis som berører problemstillinger knyttet til ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven. Svært få saker har kommet opp for Høyesterett, det er også et relativt beskjedent antall saker som har vært behandlet i underrettsinstansene. De dommene som er avsagt inneholder i tillegg relativt konkrete

vurderinger knyttet til den spesifikke sak noe som svekker deres rettskildemessige betydning.

Praksis etter lovendringen i 1995 kan legges til grunn for tolkningen av de tilsvarende bestemmelser i den nye plan- og bygningsloven, der det ikke har forekommet realitetsendringer.

Den nyeste høyesterettsavgjørelse representerer rettstilstanden, og anses for å være de lege lata hvis den avklarer et spesielt rettsspørsmål. Den vil da illegges stor betydning og man angir den for å være et prejudikat, og av den grunn ha en autorativ kraft som rettssystemet bøyer seg for.

Underrettsdommer er illustrative, hvis det foreligger flere dommer som viser til samme resultat, samt med henvisninger til hverandre, kan de ha en viss rettskildemessig vekt.

Som følge av at det foreligger et relativt beskjedent omfang rettspraksis som omhandler ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven vil forvaltningspraksis ha større relevans og tyngre rettskildemessig vekt. Forvaltningspraksis vil derfor bli mye brukt i avhandlingen, men rettsspørsmålene anses følgelig ikke for avklart før de har vært til behandling i Høyesterett.

Det er særlig ved forholdet til bestemmelsen om samordningen av sanksjoner er rimelig etter pbl. § 32-10, at uttalelser fra sivilombudsmannen er en relevant kilde.

Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og skal ”søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene”, jf. Sivilombudsmannsloven § 3¹².

¹² Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22. august. nr. 8

Sivilombudsmannen har gjennomslagskraft ved sin faglige tyngde, men uttalelsenes rettskildemessige vekt svekkes av at de ikke er bindende verken for forvaltningen eller for domstolene. Det følger ingen rettsvirkninger av ikke å følge sivilombudsmannens anbefaling, men det forventes imidlertid at forvaltningen etterlever uttalelsene.

Statens Byggetekniske etat har veiledninger til forskriftene (SAK 10) og (TEK 10) av plan- og bygningsloven.

Hvor mye vekt myndigheters praksis kan få, vil blant annet bero på om praksisen er ensartet og klar.

Etter menneskerettsloven § 3¹³, er bestemmelsene i EMK gitt forrang ved motstrid med annen norsk lovgivning, ved at vi har inkorporert konvensjonen til norsk lov. Norge er altså bundet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og dommer avsagt av Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg (EMD). Avgjørelser fra EMD har vekt som den øverste rettskilde, ved at den har en autorativ kraft, som det norske rettssystem bøyer seg for.

Av juridisk teori er det kommentarutgavene fra 2010 til den nye loven, skrevet av Frode A. Innjord m.fl. og Carl Wilhelm Tyrén, og boken Plan- og bygningsrett utgitt i 2011 av O.J.Pedersen m.fl. som er mest sentrale.

Hvis de autorative kildene ikke er entydig skaper dette rom for å vektlegge relle hensyn ved tolkningen av hva som er gjeldende rett. Her må man skille mellom hvor argumentene er hentet fra for å avveie deres tyngde.

¹³ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai. 1999 nr. 30

Avslutningsvis vil man ved et tolkningsspørsmål foreta en faktorharmonisering i samsvar med rettskildelæren hvor man vekter de ulike faktorenes vekt opp mot hverandre i det aktuelle tilfelle.¹⁴

2 LOVENS SYSTEM FOR ULOVLIGHETS OPPFØLGING

2.1 Tilsynssystemet

Tilsyn er kommunens kontroll med tiltak som faller inn under plan- og bygningsloven, og er et viktig virkemiddel for å sikre at plan- og bygningsloven følges slik at byggverk oppnår ønsket kvalitet. Plikten for kommunen til å føre tilsyn følger av plan- og bygningsloven kap.25. jf. § 25-1. Det er opp til kommunen å velge fremgangsmåter for tilsyn, det kan gjennomføres på flere måter, blant annet ved dokumentgjennomgang, eller besøk på byggeplass. Tilsyn etter annet regelverk eller med privatrettslige forhold faller utenfor kommunens kompetanse. Effektivt kommunalt tilsyn er en forutsetning for en forsvarlig byggesaksbehandling.

Formålet med tilsyn i byggesak er å avdekke om de ansvarlige foretak, alternativt personer med personlig ansvarsrett, har gjennomført sine oppgaver i henhold til ansvarsretten slik at tiltaket blir i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og tillatelsen. Ansvarsrettssystemet i plan- og bygningsloven er bygd opp slik at det er en forutsetning at tilsyn føres for å sikre at regelverket etterleves, da ansvarsrettssystemet baserer seg på tillitt. Ansvarsrettssystemet vil bli presentert senere i avhandlingen i pkt. 2.3 Tilsyn vil ha en forebyggende effekt, og en oppdragende virkning både på foretak og privatpersoner. Tilsyn kan videre bidra til å redusere de samfunnsmessige kostnadene ved at byggefeil oppdages, og hindre at feil i prosjekteringen får ringvirkninger. Jo tidligere

¹⁴ Torstein Eckhoff Rettskildelære 5.utgave ved Jan E. Helgesen Universitetsforlaget 2001.

feil og avvik oppdages jo mer ressursbesparende. En annen sak er om det er lurt å bruke ressurser på tilsyn svært tidlig i prosessen da mulige overtredelser av loven ikke nødvendigvis oppstår på de tidligere stadier av byggesaken. På de fleste områder tilsier erfaring at der det ikke avdekkes at reglene ikke følges, tilpasser både markedets aktører og privat personer seg løsninger utenfor reglene. Det samme vil gjelde der det ikke får noen konsekvenser av å begå regelbrudd.

Finansiering av tilsyn kan og bør skje ved det kommunale byggesaksgebyret, dette regnes ut i fra prinsippet om selvkost (se rundskriv H-13/03 2003). Rimelighetsbetraktninger tilsier at tiltaket burde gebyrlegges direkte hvor kommunen har hatt kjennskap til at det foreligger ulovlige forhold. Da det er rimelig og hensiktsmessig at den som har bygget ulovlig må betale for kostnadene kommunen har med oppfølgingen av det ulovlige forholdet.¹⁵

Hovedregelen er at kommunen når som helst i løpet av byggesaken kan føre tilsyn og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt, jf. pbl. § 25-2. Tilstrekkelig tilsyn er en forutsetning for at kommunene skal kunne avdekke brudd på plan- og bygningsloven.

Det er i utgangspunktet ikke et skarpt skille mellom tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Man kan grovt si at et tilsyn først og fremst har preventive hensyn og innebærer i større grad en undersøkelse av en byggesak, mens ulovlighetsoppfølging mer retter seg mot kommunens håndtering der det er avdekket overtredelser av plan- og bygningsloven, så som etterfølgende bruk av sanksjoner etter kap. 32, advarsler eller tilbaketrekking av ansvarsrett. Kommunen trenger derfor ikke skille skarpt mellom tilsyn og oppfølging av ulovligheter med mindre de selv ønsker det ut fra egen organisasjon og ressursfordeling.¹⁶¹⁷

¹⁵ Temaveiledningen om tilsyn gitt av Statens bygningstekniske etat s.16

¹⁶ Statens bygningstekniske etats veiledning til byggesak § 15-1 om tilsyn.

¹⁷ Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 334

Tilsyn kan utføres inntil fem år etter at ferdigattest er gitt, jf. § 23-3 andre ledd. Denne regelen vil forutsette en femårsbefaring, og i noen tilfeller kan det være naturlig at det kommunale tilsynet deltar i denne befaringsen. Kommunene bør kunne føre tilsyn også etter at ferdigattest er gitt for å kunne vurdere om tillatelsen og / eller ferdigattesten er gitt på feil grunnlag og bør trekkes tilbake, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 335. Dette kan virke upraktisk da svært mye kan skje på et bygg på 5 år. Det er pbl. § 31-7 om tilsyn med eksisterende byggverk som hjemler tilsyn når femårsfristen er utløpt.¹⁸

2.2 Kommunens plikt til å forfølge ulovligheter

Før plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 trådte i kraft, var det ingen lovfastsatt eksplisitt plikt til å forfølge ulovligheter. Det var imidlertid uomtvistet at det var gjeldende rett.

I § 32-1 første ledd følger det at ”kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven”. Bestemmelsen er altså en kodifisering av gjeldende rett. Av Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 352 fremgår det at forslaget om å lovfeste en eksplisitt plikt for kommunen til å forfølge ulovligheter skulle synliggjøre et særskilt ansvar til å forfølge ulovligheter og sikre at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging. At ulovligheter ikke alltid følges opp i praksis kan skyldes mangel på riktig og tilstrekkelig kompetanse og ressurser.

Kommunen plikter å forfølge overtredelser av både saksbehandlingsregler og materielle bestemmelser. Plikten til å forfølge ulovligheter påligger i utgangspunktet kommunen og ikke for statlige myndigheter, uten om unntaksvis i spesielle tilfeller. Begrunnelsen for at plikten først og fremst påhviler kommunen er fordi det er kommunene som har best mulighet til å drive ulovlighetsoppfølging, da det vil være lite praktisk å forfølge

¹⁸ Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 343.

ulovligheter for de statlige plan- og bygningsmyndighetene, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 352.

Det følger av Ot.ptp.nr. 45 (2007-2008) s. 352 at selv om uttrykket ”skal” er benyttet i lovteksten er det ikke ment å skape rettigheter for andre. Ingen private rettssubjekter har rettskrav på at kommunen forfølger ulovligheter.

Etter § 32-1 annet ledd følger det et unntak fra plikten, kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser av ”mindre betydning”. I Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 352 viser departementet til at begrepet ”mindre” innebærer et noe større spillerom for kommunen med hensyn til å velge hvilke ulovligheter som skal følges opp i forhold til begrepet ”bagatellmessig” som angitt i den tilsvarende bestemmelsen fra plan- og bygningsloven av 1985. Pbl. § 32-1, annet ledd annet punktum klargjør at en beslutning om dette ikke er et enkeltvedtak.

Bestemmelsen i 32-1 annet ledd er den eneste muligheten bygningsmyndighetene har til å unnlate å forfølge et ulovlig forhold etter plan- og bygningsloven.

I forbindelse med tidligere plan- og bygningslov har det også vært diskusjon rundt hvorvidt det er en skjønnsmessig adgang for kommunen til å unnlate å avstå fra å forfølge ulovlige forhold, til tross for at et forhold ikke kunne anses som bagatellmessig. I SOM Uttalelse Sak 2008/1561 viste imidlertid Sivilombudsmannen til viktigheten av hensynet til å sikre at plan- og bygningsloven følges, samt at lovgiver i den nye loven synes å ha tatt standpunkt til spørsmålet, og kom til at det ikke foreligger en skjønnsmessig adgang til å unnlate bruk av sanksjoner utover de tilfeller der overtredelsen er av bagatellmessig betydning.

Faktum i ovennevnte sak var kort beskrevet at kommunen og fylkesmannen hadde unnlatt bruk av sanksjoner mot et ulovlig byggetiltak. Unnlatelsen av å benytte bruk av sanksjoner var begrunnet i samfunnsmessige og mellommenneskelige forhold. Spørsmålet i saken var om kommunen og fylkesmannen hadde rettslig adgang til å unnlate å bruke sanksjoner mot

det ulovlige byggetiltaket. Sivilombudsmannen viste til at hovedregelen om at plan- og bygningsmyndighetenes plikt til å gripe inn overfor ulovlige forhold skal sikre at kommunen følger plan- og bygningslovgivningen. Skulle det åpnes for skjønnsmessig adgang til å unnlate bruk av sanksjoner ville det kunne føre til en svekkelse av forvaltningens oppfølging av ulovligheter i tråd med hovedregelen. En slik skjønnsmessig adgang uten en klar hjemmel vil kunne lede til en tilfeldig praksis i forhold til hvilke ulovligheter kommunene finner grunn til å forfølge.

I Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 352 viser departementet til at det kun er ved overtredelser av mindre betydning plan- og bygningsmyndighetene har adgang til å unnlate å forfølge ulovligheter. Lovgiver har altså klargjort dette punkt, og dette må anses som gjeldende rett.

Et sentralt formål bak bestemmelsen om adgang til å unnlate å forfølge ulovligheter av mindre betydning er å gi bygningsmyndighetene et rettslig grunnlag for å hindre at de blir blandet inn i tvister som i sin kjerne er naborettslig.

En beslutning om ikke å forfølge et ulovlig forhold, er etter forvaltningsloven § 2 annet ledd et enkeltvedtak, se Ot.prp.nr.39 (1993-1994) s.175. Men av § 32-1 annet ledd annet punktum følger det uttrykkelig at beslutningen ikke er et enkelt vedtak. Tredjemenn kan ikke påklage en slik beslutning, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 352. At tredjemenn mister retten til å klage har vært kritisert av blant annet Erik Boe i Tidskrit for rettsvitenskap (1999), s. 5.

Etter mitt syn er adgangen til å unnlate å forfølge ulovligheter en hensiktsmessig løsning. Tatt i betraktning antall ulovligheter etter plan- og bygningsloven, bør kommunen av ressurshensyn selv kunne velge å nedprioritere forhold av mindre betydning. Ofte ser man også at bygningsmyndighetene benyttes som et ”slagvåpen” i private nabofeider, og kommunen bør ha rettmessig adgang til å la være å prioritere disse mer bagatellmessige sakene som først og fremst har sitt utspring i private tvister. Jeg mener rettsikkerheten må anses tilstrekkelig i varetatt ved blant annet klageadgangen ved klage til fylkesmannen på

avvisningsvedtaket. Denne avgjørelsen kan overprøves av domstolene, men hører under forvaltningens frie skjønn. Tredjemann kan også klage til sivilombudsmannen selv om dette ikke reelt sett vil ha noen rettskraft.

At bygningsmyndighetene ikke forfølger et ulovlig forhold kan innebære et brudd på EMK.art.6 nr.1 og eller EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1 (heretter omtalt (P1-1)). EMK.art.6 nr.1 gjelder retten til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. EMK (P1-1) gjelder beskyttelse av eiendomsretten. EMD kom enstemmig til at P1-1 var krenket i dommen (Case of Fuchs v.Poland, (Application no. 33870/96) EMD anså det som en krenkelse av naboers rettigheter at myndighetene ikke hadde grepet inn mot ulovlig bygging innen rimelig tid.¹⁹

Etterhåndsgodkjennelse er ett av de virkemidlene bygningsmyndighetene har til rådighet, når det skal unnlates å gripes inn overfor lovstridige byggearbeid, se avhandlingens pkt. 2.6.

2.3 Ansvarssystemet i byggesaken

Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven regulerer i hvilke tilfeller det kreves søknad og tillatelse for å kunne få utføre bygg, anlegg og visse andre tiltak. Man skiller mellom søknadspliktige og ikke - søknadspliktige tiltak. Utgangspunktet er at alle tiltak er søknadspliktige jf. pbl. § 20-1. Ved noen mindre tiltak kan tiltakshaveren søke på egenhånd uten at ansvarsrett er nødvendig, jf. § 20-2. Ved visse begrensede og små tiltak krever loven verken søknad eller tillatelse jf. § 20-3.

Ut i fra tiltakets kompleksitet stilles ulike krav til tiltakshaver for å sikre at det påtenkte blir i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. På denne måten foretar kommunen også en viss oppfølging av byggesaken i forbindelse med godkjenning av ansvarsrett i tillegg til tilsyn.

¹⁹ Lunde (2011)

Ved søknadspliktige tiltak etter pbl. § 20-1 er tiltakshaver pålagt å la seg bistå av fagkyndige medhjelpere. Hovedregelen er at alle oppgaver ved søknadspliktige tiltak skal belegges med ansvar jf. pbl. § 23-1. Dette har til formål å sikre at aktørene i byggeprosessen har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å sikre at byggverk blir av tilfredsstillende kvalitet.

Ansvarsretten reguleres av godkjenning av foretak for ansvarsrett i pbl. kap. 22 og ansvar i byggesaker etter pbl. kap. 23. Bestemmelsene om ansvarsrett regulerer blant annet hvordan fagfolk kan søke om ansvarsrett, hvilke kvalifikasjoner de må ha, typer ansvarsrett, oppgavene for de ansvarlige, hvilken styring, systemer, rutiner og kvalitetssikring de må ha for arbeidet.

Med begrepet ”ansvarsrett” menes det foretak eller andre som, er godkjent av kommunen til å forestå funksjonen som ansvarlig søker (SØK), ansvarlig prosjekterende (PRO), ansvarlig utførende (UTF) eller er ansvarlig for kontroll etter reglene i pbl. kap.23 og (SAK 10). Begrepet favner også de som har påtatt seg å ivareta de krav som gjelder for tiltaket etter reglene i plan- og bygningsloven, og er adressat for pålegg og andre sanksjoner gitt av bygningsmyndighetene i medhold av pbl. kap.32.

Det må skilles mellom godkjenning av foretaket for ansvarsrett og selve tildelingen av ansvarsrett. Det er to forskjellige vurderinger, der den ene gjelder foretakets kvalifikasjoner på generelt grunnlag som fører til lokalgodkjenning av ansvarsrett og den andre gjelder selve ansvarsretten.²⁰

Sentral godkjenning for ansvarsrett gis av Statens bygningstekniske etat, mens lokal godkjenning gis av kommunen. En sentral godkjenning er en form for prekvalifisering, ved at foretaket ikke trenger å vise ved hvert oppdrag, og derav hver søknad om ansvarsrett i

²⁰ Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 315.

byggesaken, at de er kvalifisert. Ved lokal godkjenning får foretaket bare godkjennelse til å utføre arbeid i akkurat den konkret foreliggende byggesak.

Når godkjenning av foretaket foreligger skal bygningsmyndighetene vurdere om godkjenningen passer til tiltaket slik at søkeren kan gis ansvarsrett i byggesaken. Selve tildelingen av ansvarsrett krever egen søknad. Hvis godkjenningen av foretaket passer til tiltaket som skal utføres gis søkeren ansvarsrett for nærmere angitte funksjoner, ved for eksempel prosjekteringen, utførelsen og kontrollen. Ansvarsretten for den enkelte funksjon, deles videre inn i arbeid eller fagområde, for eksempel arkitektur, grunnarbeider og tømrerarbeider. En arbeidsoppgave skal deretter, avhengig av vanskelighetsgrad og konsekvenser ved mulige feil eller mangler, plasseres i en tiltaksklasse. Tiltaksklasse 1 representerer den enkleste graden og tiltaksklasse tre den mest omfattende. Både ved sentral og lokal godkjenning er selve tildelingen av ansvarsretten kun knyttet til det konkrete prosjektet.

Pbl. § 23-3 angir omfang og varighet av ansvaret til ansvarlige foretak. Det ansvarlige foretaket forplikter seg gjennom ansvarsretten til å sørge for at den delen av byggesaken de er ansvarlige for er i samsvar med kravene i plan – og bygningsloven og gitte tillatelser. Ansvarsretten medfører at det ansvarlige foretaket får et direkte ansvar overfor kommunen, og innebærer at kommunen kan rette pålegget direkte mot foretaket. Ved brudd kan kommunen velge å trekke tilbake ansvarsretten. Uavhengig av om brudd på plan- og bygningsloven skyldes foretaket selv eller dennes underentreprenør har foretaket en forpliktelse og er ansvarlige. Dette er imidlertid ikke tilfelle der underentreprenøren selv har ansvarsrett for sin del, noe som ofte er et krav hos de store selskapene.

Bygningsmyndighetene forholder seg kun til ansvarsretten i byggesøknaden og dens krav i forhold til plan- og bygningsloven og dens forskrifter. Dette kontraktsrettslige kan favne smalere eller videre. Dette er imidlertid noe kontraktspartene må løse seg i mellom.

Ansvarlig søker er bindeleddet mellom plan- og bygningsmyndighetene og tiltakshaver, de ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende, jf. § 23-4.

Ansvarlig søker er det foretak som er satt til å koordinere hele byggesaken, og følge tiltaket hele veien. Ansvarlig prosjekterende har ansvar for at prosjekteringen skjer i samsvar med lov og gitte tillatelser, jf. § 23-5. Ansvarlig for prosjektering er i utgangspunktet ansvarlig for at all prosjektering i byggesaken er korrekt. Ansvarlig utførende er etter § 23-6 ansvarlige for at tiltaket utføres i samsvar med tillatelse og lov. Etter § 23-7 er ansvarlig kontrollerende ansvarlig for kontrollen av prosjektering og utføring. Ansvarlig kontrollerende skal være uavhengig av det foretaket som utfører arbeidet som kontrolleres, jf. § 23-7 første ledd første punktum.

Formålet med byggesaksbehandlingen er at bygningsmyndighetene skal kunne foreta kontroll med prosjektering og utførelsen av tiltak. Reglene er riktig nok lagt opp slik at det er andre enn kommunen selv som skal gjennomføre kontrollen. Gjennomføringen av kontroll er regulert i pbl. kap 24 jf. §§ 24-1 og 24-2. Tidligere forelå det to kontrollformer, dokumentert egenkontroll og uavhengig kontroll. Det følger av Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s.331 at dokumentert egenkontroll som selvstendig kontrollform oppheves, og at dette inngår i stedet som krav til foretakenes system for kvalitetssikring og kvalitetsstyring etter pbl. § 24-1 første ledd. Uavhengig kontroll kommer i tillegg til dette. Uavhengig kontroll innebærer at kontrollen må gjennomføres av et annet godkjent foretak med ansvarsrett. Ansvarsrett for kontroll er altså bare knyttet til uavhengig kontroll. Det innebærer at uavhengig kontroll i stor grad blir gjort der det foreligger viktige og kritiske områder og oppgaver, jf. § 24-1 første ledd bokstav a og b. Når det skal føres obligatorisk uavhengig kontroll følger av (SAK 10).

Bakgrunnen for kravet om uavhengig kontroll, er at det slurves og til dels jukses med kontrollerklæringer, slik at dokumentert egenkontroll ikke fungerte i den grad det var forutsatt. De ansvarlig prosjekterende og ansvarlig utførende har ansvar for at plan- og bygningslovens krav er oppfylt som del av den ordinære kvalitetssikring, og må bekrefte dette med en samsvarserklæring når deres arbeid er avsluttet.

Saksbehandlingsforskriften (SAK) og godkjenningsforskriften 2003 (GOF) ble slått sammen til én forskrift – byggesaksforskriften. Byggesaksforskriften trådte i kraft fra 1. juli 2010, med unntak av bestemmelsene som gjelder obligatoriske krav om uavhengig kontroll (§§ 14-2, 14-4, 14-5, 14-6 og 14-7). Disse bestemmelsene trer først i kraft fra 1. juli 2012, det følger av kongelig resolusjon av 29. april 2011. Frem til de nye reglene trer i kraft den 1. juli 2012, gjelder eksisterende krav til kvalitetssikring og system i foretakene etter plan- og bygningslovens § 24-1 første ledd. I mellom tiden har kommunen etter pbl. § 24-1 første ledd litra b anledning til å kreve uavhengig kontroll, hvor dette anses nødvendig. Dette gjøres i stor grad av blant annet Oslo kommune, og mange andre som har lagt ut oversikt på nett over forhold de vil ha uavhengig kontroll av.

2.3.1 Tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett

Pbl. § 22-2 og (SAK 10) § 13-6 hjemler tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett. Grunnlag for tilbaketrekking kan være feil eller endringer i foretakets kvalifikasjoner som ikke er rapportert eller rettet opp. Tilbaketrekking av sentral godkjenning er en sanksjon. Formålet med tilbaketrekking er ikke å straffe foretaket eller tiltakshaver, men å sikre at de ansvarlige er kvalifisert, samt hindre videre krenkelse av det nødvendige tillitsforholdet/lojalitetsplikten i forhold til pålitelighet og dugelighet som gjelder mellom foretaket og det offentlige, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s.138.

Tilbaketrekking av sentral godkjenningen gjøres av den sentrale godkjennings instans, som er Statens byggetekniske etat.

Departementet har konkludert i Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s.138, med at tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett mangler det pønale trekk som gjør tilbaketrekkingen til straff da foretaket alltid kan få tilbake godkjenningen ved ny søknad, og tilbaketrekkingen da bare vil være et rent forvaltningsvedtak.

Kommunen burde fokusere mer preventivt for å få bukt med ulovlig byggetiltak. De store byggherrene frykter i større grad å miste den sentrale godkjenningen, enn å bli ilagt pålegg

og tvangsmulkt, da det tar seg svært dårlig ut for en seriøs aktør å miste denne. Kommunen burde derfor oftere melde i fra til Statens bygningstekniske etat slik at de kan trekke tilbake sentrale godkjenning for ansvarsrett der det er grunnlag for det.

2.3.2 Tilbaketrekking av lokal godkjenning

Pbl. § 22-4 og (SAK 10) § 6-9 hjemler tilbaketrekking av lokal godkjenning for ansvarsrett. Det er kommunen som tildeler lokal godkjenning, og kan trekke den tilbake i motsetning til sentral godkjenning. Det skilles i praksis ikke mellom lokal godkjennelse for ansvarsrett og tildeling av ansvarsrett. Er det gitt ansvarsrett er det den tildelte ansvarsretten som vil trekkes tilbake. Grunnlagene for når tilbaketrekking for lokal godkjenning er i utgangspunktet de samme som for sentral godkjennelse.

2.3.3 Tilbaketrekking av tildelt ansvarsrett

Hvis den sentrale eller lokale godkjennelsen trekkes tilbake i medhold av pbl. § 22-2 eller § 22-4 opphører også den tildelte ansvarsretten, og tiltakshaver må skaffe ny. Av Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) på s. 100 fremgår det:

”At tilbaketrekking av ansvarsretten er aktuelt når den ansvarlige på en kvalifisert klanderverdig måte/ved vesentlig svikt ikke har sørget for at arbeidet er utført i samsvar med lov og forskrifter eller har unnlatt å rette feil/mangler som strider mot dette.”

Tilbaketrekking av ansvarsretten anses som en sanksjon i motsetning til tilbaketrekking av brukstillatelse og ferdigattest, men den preventive effekten som et virkemiddel mot ulovligheter har de alle. Tilbaketrekking er i alle tilfeller kun et resultat av at vilkårene for et vedtak ikke er oppfylt, og derav anses ugyldig.

Konsekvensen for en som mister ansvarsretten er at han ikke lengre kan opptre som aktør i byggesaken, og må således stanse arbeidet og det må på nytt søkes om ansvarsrett, eventuelt få inn en ny ansvarlig.

Tilbaketrekking av ansvarsretten i den konkrete byggesak anses ikke som straff i likhet med tilbaketrekking av sentral godkjenning for ansvarsrett se, NOU 2005:12 s. 333
Formålet er ikke å tilføye et onde men å hindre at vedkommende fortsetter en virksomhet han ikke er kvalifisert til, se NOU 2003:15 s. 23.

Tilbaketrekking av ansvarsretten er kun mulig der det først er søkt om og deretter innvilget ansvarsrett. Tilbaketrekking av ansvarsretten blir således et praktisk virkemiddel ved disse tilfellene, men blir naturligvis ikke aktuelt i alle de sakene hvor det ikke er søkt om noe tiltak, enten ved pbl. § 20-3, eller generelt ved ulovlige arbeider.

Tilbaketrekking av ansvarsrett er et virkemiddel som kan benyttes av kommunen. Se for eksempel en nylig avsagt avgjørelse fra Fylkesmannen i Sør- Trøndelag ref.: 2011/4297-423.1 Fylkesmannen fattet vedtak i klage over vedtak om tilbaketrekking av ansvarsrett 08.08.2011. På bakgrunn av tilsynsrapport fattet Trondheim kommune vedtak om å trekke tilbake ansvarsrett for Multiconsult. Ansvarsretten gjaldt prosjektering og kontroll av prosjektering på området brannsikkerhet. Kommunen vurderte forholdene dit hen at Multiconsult som den ansvarlig hadde sviktet vesentlig på område for brannsikkerhet. Bygningen oppfylte ikke kravene til rømningsveier gitt i forskrift om tekniske krav til byggverk. Ved vurderingen av hvorvidt ansvarsrettens skulle trekkes tilbake viste Fylkesmannen til at lov og forskrift gir kommunen anledning til å trekke tilbake ansvarsrett dersom det ansvarlige foretak i vesentlig grad har unnlatt å utføre oppgavene innenfor sitt ansvarsområdet på en tilfredsstillende måte.

Fylkesmannen uttalte at å trekke tilbake ansvarsretten er et alvorlig skritt overfor den som rammes. Lovens forarbeider understreker likevel at det kan være aktuelt å bruke dette virkemiddelet i en del tilfeller, da meningen med systemet er å øke kvaliteten på byggverk. Tilbaketrekking skal skje der det foreligger kvalifiserte forhold fra den ansvarliges side.

Fylkesmannen kom til at vilkårene for tilbaketrekking i dette tilfellet var oppfylt, og viste til store mangler ved brannsikkerheten som i verste fall kunne utgjøre fare for beboere.

2.3.4 Tilbaketrekking av brukstillatelse og ferdigattest

Midlertidig brukstillatelse og ferdigattest er nødvendig for å kunne ta bygget i bruk.

Tilbaketrekning innebærer derfor at bygget må fraflyttes og bruk opphøre.

Tilbaketrekking av brukstillatelse og ferdigattest er hjemlet i pbl. § 21-10. Da loven stiller opp vilkår for når brukstillatelse og ferdigattest kan gis, følger det ved en antitetisk tolkning at disse vedtakene kan kjennes ugyldige når det viser seg at vilkårene ikke er oppfylt.

Utgangspunktet er at ferdigattest er obligatorisk for søknadspliktige tiltak. For å få ferdigattest må foretaket kunne dokumentere at tiltaket oppfyller alle krav etter plan- og bygningsloven. Ferdigattest er av stor betydning ved videre omsetning av eiendom. Det følger av pbl. § 21-10 tredje ledd første punktum at kommunen kan utstede midlertidig brukstillatelse, når det gjenstår ”mindre vesentlig arbeid”. Tilbaketrekking av midlertidig brukstillatelse kan gjelde for hele tiltaket eller bare enkelte deler av det.

Loven åpner for at tilbaketrekking av midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest så fremt det foreligger et grunnlag for tilbaketrekking, ved overtredelse av lov eller forskrift. Det vil først og fremst være der man i ettertid finner at det opprinnelige vedtaket om ferdigattest eller brukstillatelse var ugyldig, da vilkårene for å gi ferdigattest eller brukstillatelse i realiteten ikke forelå på tidspunktet det ble utstedt. Det må foretas en konkret helhetsvurdering av hvorvidt det er rimelig å benytte seg av denne sanksjonen, da tilbaketrekking av en midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er et meget alvorlig virkemiddel som har store konsekvenser for den det gjelder. Det burde derfor før man går til dette skritt vurderes om andre sanksjoner er tilstrekkelige.

Ved vurderingen av om det foreligger grunnlag for tilbaketrekking, er sentrale momenter hvorvidt kontrollerklæringen inneholder uriktige opplysninger ettersom tiltaket ikke

samsvarer med den gitte tillatelsen. Den midlertidige brukstillatelsen eller ferdigattesten kan trekkes tilbake dersom den er gitt på uriktig grunnlag.

Både brukstillatelse og ferdigattest utferdiges først etter søknad til kommunen. Avgjørelse om å innvilge midlertidig brukstillatelse og ferdigattest, og tilbaketrekking av en midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest er alle enkeltvedtak. Disse vedtakene er dermed underlagt forvaltningsloven, og innebærer blant annet at vedtak om tilbaketrekking kan påklages.

Brukstillatelse etterspørres i atskillig større grad enn ferdigattest, noe som medfører at ferdigattest i mange tilfeller ikke blir utstedt overhodet slik at verken kommunen eller de ansvarlige får en avslutning av byggesaken. I den grad kommunen fører tilsyn skjer dette stort sett før utstedelse av ferdigattest. Tilsynet vil da kunne oppdage at brukstillatelse bør trekkes tilbake. På dette stadiet vil den privatrettslige overtakelsen ha skjedd og brukeren av bygningen har flyttet inn, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) på s. 76. Det presiseres i de samme forarbeider på s. 77 at hovedregelen er at ferdigattest skal kreves, og at midlertidig brukstillatelse kun er en unntaksregel. Dog viser praksis at brukstillatelse spiller en vesentlig rolle også ved ny lov, grunnet at mange tiltak vil ha en trinnvis utbygning. Dette kan blant annet skyldes problemer med å få utearealer om vinteren ferdigstilt. Derfor kan det stilles spørsmålstegn om midlertidig brukstillatelse ikke skal kunne benyttes oftere enn lovgiver har ønsket. Kanskje burde lovgiver i større grad ta hensyn til de ulemper som oppstår for tiltakshaver ved at kommunen stort sett alltid vil kreve ferdigattest før bygget kan tas i bruk.

På bakgrunn av at tilsyn ofte først føres før utstedelse av ferdigattest, og da ofte at overtakelse av bygningen alt har skjedd, kan det reises spørsmål om det hadde vært mer hensiktsmessig å føre tilsyn på et tidligere stadiet av hensyn til forbrukeren, og da særlig på prosjekteringsstadiet.

Adressat for vedtak om tilbaketrekking-, av ferdigattest og brukstillatelse vil være den som sitter med ansvarsretten, eller eventuelt tiltakshaver. Hvis det har gått mer enn 5 år kan ikke

lengre plan- og bygningsmyndighetene gå på den ansvarlige, men må rette pålegg mot tiltakshaver.

2.4 Hvilke virkemidler har plan- og bygningsmyndighetene ved ulovlighetsoppfølging i medhold av pbl. kap. 32

Når det oppdages forhold i strid med reglene i plan- og bygningsloven, for eksempelvis bygging i strid med eller helt uten tillatelse, har kommunen ulike virkemidler til rådighet. Lovens kapittel 32 angir de ulike virkemidler kommunen kan ta i bruk der det oppdages forhold i strid med loven. Virkemidlene kan videre tas i bruk på ulike stadier i prosessen. Kapittelet om ulovlighetsoppfølging angir sanksjoner som kan rettes mot foretak, personlige ansvarsrettshavere, selvbyggere, eiere og tiltakshavere, altså sanksjoner som både kan gis i og utenfor en pågående byggesak.

Etter pbl. kap. 32 kan plan- og bygningsmyndighetene for det første gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid i medhold av § 32-3. Bygningsmyndighetene kan for det andre pålegge den ansvarlige å stanse arbeidet eller å opphøre bruken med øyeblikkelig virkning, jf. § 32-4. For det tredje kan myndighetene etter § 32-5 fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt frist. For det fjerde kan det utferdiges forelegg om plikt til å etterkomme pålegg uten ytterligere varsel jf. § 32-6. For det femte har bygningsmyndighetene fått et nytt virkemiddel mot ulovligheter, overtredelsesgebyret, jf. § 32-9. Til sist har påtalemyndighetene en mulighet for å ilegge straff etter § 32-9, som etter lovendringen i 2010 også innbefatter fengselsstraff.

Oppfølgingen av ulovligheter er et viktig ledd for å sikre at plan- og bygningsloven etterlevs, både risikoen for at brudd da oppdages og klare konsekvenser ved brudd bidrar til dette, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 162. Intensjonen bak den nye pbl. kap. 32 om ulovlighetsoppfølging er at offentlig myndigheter skal håndheve brudd på plan- og bygningsloven strengere og mer effektivt enn tidligere.

Det følger av rundskriv H-01/10 fra Kommunal- og regionaldepartementet at de største endringene i kap. 32 i forhold til plan og bygningsloven av 1985 i hovedsak er innføringen av overtredelsesgebyret og en skjerping av strafferammen for overtredelse av bestemmelser gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. Det er også foretatt en kodifisering av plikten for kommunen til å følge opp ulovligheter. Reglene om pålegg om retting og stans, tvangsmulkt og forelegg er i det vesentlige videreført.

2.4.1 § 32-2 forhåndsvarsel

Kravet om forhåndsvarsel springer ut av den alminnelige forvaltningsretten, og fulgte tidligere av forvaltningsloven. I forbindelse med ny lov er det imidlertid inntatt en særskilt bestemmelse om varsel i plan- og bygningsloven. Kravet om varsel gjelder ved pålegg, tvangsmulkt og forelegg. For overtredelsesgebyr kreves det særskilt varsel jf. pbl. § 32-8 tredje ledd.

Bestemmelsens første ledd foreskriver at ulovlighetsoppfølgingen igangsettes ved et skriftlig forhåndsvarsel med en frist på minst tre uker, hvor den ansvarlige gis rett til å uttale seg. Reglene om forhåndsvarsel gjelder imidlertid ikke ved pålegg om øyeblikkelig stans etter pbl. § 32-4. Manglende forhåndsvarsel innebærer en saksbehandlingsfeil, og konsekvensen av unnlatt forhåndsvarsel reguleres av forvaltningsloven. Som nevnt i avhandlingens pkt. 1.4 ihht. avgrensning av oppgaven, vil ikke saksbehandlingsreglene bli behandlet.

Etter bestemmelsens andre ledd, første punktum følger det at et forhåndsvarsel må angi de aktuelle sanksjoner som kan bli aktuelle å bruke. Andre punktum krever at varselet skal opplyse om at pålegg som ikke etterkommes innen fristen, vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

Ofte fører forhåndsvarselet til at tiltakshaver sender inn søknad og får byggesøknaden godkjent for det ulovlige tiltaket i ettertid, slik at ulovligheten opphører på denne måten se avhandlingens pkt. 2.6 om etterhåndsgodkjennelse.

2.4.2 § 32-3 pålegg om retting, opphør og stans

Den vanligste formen for ulovlighetsoppfølging er å gripe inn mot det ulovlige forholdet og kreve stans eller opphør av pågående ulovlige forhold, samt kreve at ulovlige forhold som allerede er gjennomført, rettes og bringes i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven jf. § 32-3 første ledd. Bestemmelsen benyttes der det er utført ulovlige byggearbeider. Eksempelvis der det er bygget uten tillatelse eller i strid med gitt tillatelse, eller ved bygg som ikke tilfredsstiller kravene til forskrift om teknisk krav til byggverk. jf. (TEK 10). Et pålegg er et påbud eller forbud om å foreta en nærmere bestemt handling. Bestemmelsen hjemler også forbud mot fortsatt ulovlig virksomhet. Denne regelen må sees i sammenheng med ileggelse av tvangsmulkt.

Etter pbl. § 32-3 annet ledd skal det settes frist for oppfyllelse. Overholder ikke den ansvarlige oppfyllelsesfristen innebærer det at tvangsmulkten vil forfalle uten ytterligere varsel. Det fremkommer av bestemmelsens tredje ledd at utferdigelse av pålegg om retting alltid skal inneholde opplysninger om at pålegg vil kunne følges opp med forelegg. Det er gitt adgang til å tinglyse pålegg om retting som en heftelse på den aktuelle eiendommen etter § 32-3 fjerde ledd, dette sikrer en effektiv ulovlighetsoppfølging. Tinglysning av pålegg innebærer at pålegget vil kunne rettes mot ny eier, uten forutgående varsel, dersom det skjer et eierskifte under prosessen. Slik sett vil altså ulovlighetsoppfølgingen effektiviseres ved at kommunen slipper å starte prosessen på nytt etter et eventuelt eierskifte. Pålegget ville da kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Retting er en sanksjon som etter sin ordlyd er relativt vidtfavnende. Den kan innebære rivning, fjerning eller endring av ulovlige tiltak. Et eksempel på pålegg om retting kan være at vindushøyden må reduseres slik at den samsvarer med byggetillatelsen. Et pålegg om

tilbakeføring innebærer et krav om tilbakeføring til den faktiske situasjonen før ulovligheten fant sted.

2.4.3 § 32-4 pålegg om stans og opphør med øyeblikkelig virkning

Etter § 32-4 første ledd første punktum kan plan- og bygningsmyndighetene gi pålegg om stans av arbeid og opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Øyeblikkelig stans kan være aktuelt hvor det ulovlige forhold medfører fare eller uopprettelig skade, men også i tilfeller hvor det bygges uten tillatelse, eller hvor ansvarlig utførende ikke har nødvendig kompetanse, og det således er en klar fare for at kvaliteten på det som føres opp ikke er tilstrekkelig, det følger av Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 354. Uopprettelig skade vil det typisk være hvor tiltak ikke er reversible, som ved sprengning i strandsonen eller ved rivning/endring av bevaringsverdig bebyggelse.

Det kreves ikke forhåndsvarsel ved slike pålegg, jf. § 32-4 første ledd, annet punktum. Hensynet til effektiv håndheving av reglene veier her tyngre enn de rettssikkerhetsmessige. Der tiltaket allerede er gjennomført, vil det vanligvis ikke foreligge tungtveiende grunner for å ikke å følge pbl. §§ 32-2 og 32-3.²¹ Ordlyden ”om nødvendig” innebærer at det er opp til myndighetenes skjønn å avgjøre når det er behov for å ilegge et slikt pålegg. Politiet har plikt til å bistå hvis bygningsmyndighetene trenger hjelp til å få effektivt stoppordren, det følger av bestemmelsens siste punktum.

2.4.4 §32-5 tvangsmulkt

Tvangsmulkt kan ilegges av plan- og bygningsmyndighetene etter pbl. § 32-5.

Tvangsmulkt er en mulkt som forfaller dersom et pålegg ikke etterkommes innen en frist som fastsettes av kommunen. Dette er en bestemmelse som skal beskytte det offentlige interesser i at lovlige pålegg blir etterkommet. Tvangsmulkt vil være den vanligste og mest

²¹ Innjord (2010) s. 878

hensiktsmessige måten å fremtvinge gjennomføringen av et pålegg på. Dette har lovgiver illustrert ved å systematisk plassere bestemmelsen foran forelegg, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 354. Tvangsmulkt vil være hensiktsmessig ved at den trolig vil ha en motiverende effekt for å rette opp det ulovlige forholdet ved å etterleve et gitt pålegg, og at den ansvarlige skal innrette seg lovlig. Den motiverende effekten vil ofte bli sterkere jo nærmere fullbyrdelse man kommer. Hensynet til effektivitet tilsier at tvangsmulkten fastsettes samtidig med utferdigelsen av pålegget, jf. første ledd annet punktum. Dette må ses i sammenheng med at hovedformålet med tvangsmulkten ikke er å straffe, men å påvirke den ansvarlig til å etterleve pålegget.

For å kunne ilegge tvangsmulkt må følgende vilkår være oppfylt. For det første foreligger det et grunnvilkår om at det må foreligge forhold i strid med plan- og bygningsloven for å kunne ilegge tvangsmulkt. For det andre er det et vilkår at det er gitt forhåndsvarsel om at tvangsmulkt vil kunne bli ilagt der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegget, dette følger av pbl. § 32-5 første ledd annet og tredje punktum. For det tredje er det et vilkår at tvangsmulkten retts mot samme adressat som pålegget.

Annet ledd første punktum angir at mulkten kan fastsettes så lenge det ulovlige forhold varer, og at dette kan gis både som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkt tilfaller kommunen, jf. annet ledd annet punktum. I den forbindelse kan det stilles spørsmål om hensiktsmessigheten av å ilegge tvangsmulkt i saker hvor kommunen anses som ”den ansvarlige”. I slike saker vil kommunen altså både være kreditor og debitor for tvangsmulkten. Når det ulovlige forholdet er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt, jf. siste punktum.

Tvangsmulkt er ikke ansett som straff etter EMK, men er et virkemiddel for å fremtvinge etterlevelse av et pålegg, dette følger av Rt.2005 s. 1269.

2.4.5 § 32-6 forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

I spesielle tilfeller der plan- og bygningsmyndighetene ikke tror de vil oppnå retting ved tvangsmulkt på grunn av at den ansvarlige ikke har økonomiske ressurser, alternativt at det foreligger andre forhold som nødvendiggjør en sanksjon som ikke er avhengig av den ansvarliges medvirkning, kan det ilegges forelegg etter § 32-6 første ledd, se Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 355. Forelegg burde benyttes ved store byggherrer som unnlater å innrette seg i vinningshensikt, eller ikke er villig til å medvirke grunnet svært store økonomiske ressurser. Hensikten med forelegget er at pålegget blir et tvangsgrunnlag som kan tvangsfullbyrdes gjennom namsmannen. Forelegget gir rettslig grunnlag for myndighetene til å gjennomføre retting ved tvang for den ansvarliges regning jf. pbl. § 32-7 om tvangsfullbyrdelse. Den gir samme virkning som en rettskraftig dom, dersom det ikke er reist søksmål mot det offentlige for å få prøvd gyldigheten av forelegget innen 30 dager fra forkynnelsen jf. pbl. § 32-6 annet ledd. Det følger av Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 354 at det er tvangsmulkt som først og fremst bør benyttes for å tvinge gjennom et pålegg, og dette er markert ved å sette forelegges-bestemmelsen etter pbl. § 32-5.

Det er ikke adgang til å vedta forelegg samtidig med pålegget slik det er ved tvangsmulkt, forelegget kan først utstedes når fristen i pålegget er oversittet.²²

2.4.6 § 32-8 overtredelsesgebyr

Etter pbl. § 32-8 kan plan- bygningsmyndighetene ilegge et overtredelsesgebyr. Et overtredelsesgebyr innebærer etter Bygningslovutvalgets og Sanksjonsutvalgets terminologi at:

²² Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 637

”forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller individuell avgjørelse.”, se Ot.prop.nr.45 (2007-2008) s. 176.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, det vil si at gebyret kan ilegges av forvaltningen. Overtredelsesgebyr benyttes der det er nødvendig med en reaksjon, men der overtredelsen ikke kvalifiserer for straff, eller den ikke anses tilstrekkelig straffverdig. Hensikten med overtredelsesgebyret er å påføre ”den ansvarlig” et onde på grunn av overtredelsen.

Bestemmelsens første ledd fastslår at overtredelsesgebyr kan ilegges den som *”forsettlig eller uaktsomt”* begår en eller flere av de handlinger eller unnlatelser angitt i bokstavene a til l. Ved henvisning til at handlingen må være begått forsettlig eller uaktsomt oppstiller bestemmelsen et skyldkrav. Kommunal og regionaldepartementet har lagt til grunn at det er en streng aktsomhetsnorm som skal legges til grunn, se Ot. prp.nr. 45 (2007-2008) s. 355.

Overtredelsesgebyret er oppad avgrenset til vesentlige og / eller gjentatte overtredelser og forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser som vil kvalifisere for straff. Nedad vil grensen gå mot uaktsomme handlinger.

Departementet har uttalt i Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) på s. 176 at de er enig med Bygningslovutvalgets vurdering om at straff bør forbeholdes alvorlige og/ eller gjentatte overtredelser, mens overtredelsesgebyr vil kunne være mer tjenlig der overtredelsene ikke er så grove.

Det er slik at politianmeldelser etter plan- og bygningsloven bare sjelden og ved svært alvorlige tilfeller resulterer i bøtestraffer, noe som svekker respekten for regelverket og fremhever behovet for at kommunene kan ilegge en mindre alvorlig sanksjon en straff. Departementet er enig med Bygningslovutvalget at overtredelsesgebyret vil forenkle og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen se, Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 177.

Av § 32-8 andre ledd fremgår det at overtredelsesgebyr også kan ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre overtredelsesgebyr. Det følger av tredje ledd at det er en plikt å gi særskilt varsel. Fjerde ledd angir at adressat for overtredelsesgebyr vil være ”den ansvarlige”, og at gebyret tilfaller kommunen. At kreditor for gebyret er kommunen kan være betenkelig sett hen til prinsippet om ”bukken ved havresekken”, nettopp fordi kommunen kan ha en økonomisk egeninteresse i å ilegge gebyr, da gebyret tilfaller kommunen selv.

Oppfyllelsesfristen er 4 uker, med mindre annet er fastsatt i vedtaket. Overtredelsesgebyr kan ilegges for handlinger og unnlatelser som er begått av noen som handler på vegne av foretaket, det fremgår av femte ledd. Departementet gir forskrifter med nærmere regler om overtredelsesgebyr, jf. sjette ledd. Slik forskrift er gitt i (SAK 10) kap. 16. Et ”endelig vedtak” om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. 32-8 syvende ledd.

I Norge har overtredelsesgebyr til nå vært benyttet av få og større organer, se. Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s.177. Overtredelsesgebyret er ikke ansett å stride med Grunnlovens § 96 da det ikke anses som ”straff”. Dette følger av Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 355.

Overtredelsesgebyrets innhold tilsvarer en straffebot. Forpliktelsene overfor EMK kommer på spissen ved vernet mot selvinkriminering og forbudet mot dobbelt straff.

2.4.6.1 Vernet mot selvinkriminering

Det er et grunnleggende rettsstatsprinsipp at siktede i en straffesak ikke har plikt til å forklare seg eller på annen måte bidra til sin egen straff. Vernet mot selvinkriminering fremgår ikke direkte av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), men er innfortolket i kravet om en rettferdig rettergang ”fair hearing” i EMK art. 6 nr. 1

Departementet har uttalt at forskriftene bør omfatte regler som ivaretar vernet mot selvinkriminering i EMK art. 6, som er innfortolket i den Europeiske Menneskerettskonvensjonens (EMK) krav til en rettferdig prosess. Det er derfor kritikkverdig at det i forskriftene fortsatt ikke eksplisitt er tatt inn hvordan vernet mot selvinkriminering skal ivaretas. EMK art. 6 innebærer et forbud mot selvinkriminering for den som er siktet for en straffbar handling. Et overtredelsesgebyr er en straffelignende reaksjon som omfattes av kravet om rettferdig rettergang etter EMK art. 6, se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 174. Vernet mot selvinkriminering innebærer at enhver i en sak om overtredelsesgebyr skal ha rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller gjenstanden vil kunne utsette vedkommende for en administrativ sanksjon eller straff, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 356.

I norsk straffeprosess gjelder det samme grunnleggende prinsipp om at den som er mistenkt for en straffbar handling ikke har forklaringsplikt, se til eksempel straffeprosessloven § 90²³. Vernet mot selvinkriminering er norsk rett ved at EMK er inkorporert ved menneskerettsloven. Administrative sanksjoner kan bli å anse som straff etter EMK art. 6, dette følger av Rt. 2000 side 996 (Bøhler dommen). Ileggelse av overtredelsesgebyr anses som en administrativ oppgave, men vernet mot selvinkriminering skal også ivaretas her. EMD har i en viss utstrekning godtatt at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr.²⁴

Fremtvingelse av bevis forut for en straffesiktelse strider ikke mot selvinkrimineringsvernet. Den ansvarlige i en sak vil *ikke* kunne pålegges å gi opplysninger eller utlevere dokumenter og gjenstander som kan brukes som bevis mot vedkommende.

Departementet anser at regler om overtredelsesgebyr må utformes slik at det ikke er usikkerhet med hensyn til om rettssikkerhetsgarantiene i EMK er fulgt. Departementet har

²³ Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai. 1981 nr. 25.

²⁴ Plan- og bygningsrett del 2 s. 654

derimot ikke drøftet eventuelle sperrer mot selvinkriminering. Det har imidlertid Sanksjonsutvalget. Sanksjonsutvalgets har også foreslått et forbud mot selvinkriminering i forvaltningsloven. Av denne grunn foreslår departementet at overtredelsesgebyr håndteres som en separat prosess, som varsles og iverksettes etter at tilsynssaken er avsluttet, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 180. Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer kommunene til å droppe tilsyn hvis de vurderer å ilegge et overtredelsesgebyr. Grensen er estimert til å gå ved sending av varsel i forbindelse med overtredelsesgebyr. Etter dette anses den videre gangen for en etterforskning hvor selvinkrimineringsprinsippet slår inn og adressaten for varselet har rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i saken. Departementet oppfordrer kommunene til å uttrykkelig formidle om at de driver etterforskning hvis det er det de gjør og ikke fører tilsyn. Kommunen kan derfor ikke ilegge overtredelsesgebyr der de har tenkt å anmelde forholdet. De må derfor bestemme seg for hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte sak.

Rettsspørsmål vedrørende vedtak om overtredelsesgebyr er så nytt at det ikke har kommet opp for domstolene eller andre klageinstanser. Derav har heller ikke spørsmålet om vernet til selvinkriminering i forbindelse med overtredelsesgebyr vært til behandling. Hvis spørsmålet kommer opp for domstolene, vil resultatet trolig bli at opplysninger innhentet i forbindelse med tilsynet ikke kan legges til grunn i bevisvurderingen. Dette følger av EMD Saunder -saken²⁵, hvor EMD kom til at vernet mot selvinkriminering kan innebære et forbud mot bruk av opplysninger og at forbudet kan gjelde selv om opplysningene ble avkrevd før parten ble siktet.

2.4.6.2 Forbudet mot dobbelt straff

Forbudet mot dobbelt straff følger av EMK art. 6 tilleggsprotokoll 7 art. 4. Konvensjonens begreper er autonome, noe som innebærer at forbudet mot ”dobbeltstraff” etter omstendighetene også er aktuelt for administrative sanksjoner og administrativ forfølgning. En administrativ forfølgning kan komme før eller etter en ordinær straffesak, eller det kan

²⁵ EMD Saunder -saken (The European Court of Human Rights, Strasbourg, 17.12.1996)

være gjentatt administrativ forfølgning av det samme forhold. Sanksjonsutvalget har utalt at de antar at gjentatt administrativ forfølgning i praksis er mindre aktuelt, og hvis en slik situasjon skulle oppstå bør den behandles på samme måte som når en administrativ forfølgning etterfølges av en straffesak om samme forhold. Det er i praksis situasjonen der samme forhold forfølges både gjennom en ordinær straffesak og en administrativ sanksjonsprosess som lettest vil kunne utløse ”dobbeltraff”-forbudet, se NOU 2003:15 s.112.

Det er i utgangspunktet ikke noe i veien for å ilegge overtredelsesgebyr samtidig med vedtak om tvangsmulkt eller tilbaketrekking. Plan- og bygningsmyndighet kan gi pålegg, utstyre det med tvangsmulkt, og gi varsel om det kan ilegges overtredelsesgebyr hvis pålegget ikke etterkommes innen fristen. Dette er formelt sett ikke ansett som dobbeltraff.²⁶

Ut i fra (SAK 10) kap.16 som gjelder overtredelsesgebyr er det lagt opp til en konkret vurdering av utmålingen, der det er av betydning om det er en privat part eller en profesjonell aktør i byggebransjen som har overtrådt plan- og bygningsloven. Dette må anses som en effektiv og hensiktsmessig måte å legge opp regelverket for å forhindre at profesjonelle aktører tar seg til rette. Verken pbl. § 32-8 eller (SAK 10) § 16-1 om overtredelsesgebyrets størrelse, gir eksplisitte regler om mulktens størrelse, imidlertid angir forskriften visse kriterier som vektlegges. Mulktens størrelse vil imidlertid også måtte vurderes etter § 32-10 som angir at sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Kommunal- og regionaldepartementet peker imidlertid på at spillerom for skjønn vil være smalt, se Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 180.

²⁶ Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 656.

2.4.7 § 32-9 straff

Overtredelser av 32-8 kan i visse tilfeller føre til straff med bøter eller fengsel inntil 1 år i medhold av pbl. § 32-9. Bestemmelsens første ledd, første punktum definerer hvilke overtredelser som er straffesanksjoner. Handlingsnormen, skyldkravet og ansvarssubjektene er angitt i § 32 -8. Det er et vilkår for straff at overtredelsen er vesentlig, og subjektivt må det foreligge forsett eller grov uaktsomhet. Etter første ledd, andre punktum kan tilsvarende straff også benyttes for overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av loven, når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Det følger av Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) at forskrift må inneholde en egen bestemmelse som angir hvilke av forskriftens handlingsnormer som er sanksjonert med straffetrussel. Dette er nok en konsekvens av legalitetsprinsippet, da fengselsstraff anses som en av de mest alvorlige inngripen i personers rettsfære. En strafferamme på fengsel inntil 2 år kan anvendes ved grove tilfeller jf. tredje ledd første punktum. Ved vurderingen av om en overtredelse er grov, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, og subjektivt grad av skyld, jf. tredje ledd annet punktum. Oppregningen er ikke uttømmende. Når det gjelder overtredelsens omfang er sentrale momenter om motivet for handlingen er til egen fordel, samt om det er tale om en enkelt overtredelse eller ikke. Når det gjelder fastsettelse av alvorlighetsgrad av overtredelsen, er sentrale momenter om det er snakk om fare for liv og helse, og lovbruddets samfunnsmessige skadepotensial. Om lovbruddet har ført til fortjeneste er også av betydning, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 357.

På skille mellom overtredelsesgebyr og straff følger det av Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 357 at rivning av verneverdig bygning uten at rivingstillatelse på forhånd er innhentet, kan kvalifisere for straff fordi vesentlighetskriteriet vil være oppfylt, mens rivning av en mindre bygning uten offentlig interesse burde kvalifisere for overtredelsesgebyr. Inngrep i forhold som ikke er reversible som ved verneverdige bygg og på natur og miljø må ilegges straff som en konsekvens ved at disse ikke kan erstattes med penger.

Gjentatte overtredelser kan etter pbl. § 32-9 første ledd fjerde punktum åpne for at straff kan anvendes selv om overtredelsen som sådan ikke er vesentlig. Det er altså ikke noe vesentlighetskrav ved gjentakelse, verken for den enkelte overtredelse eller overtredelsen samlet sett. Dette gjelder uavhengig av om det er en og samme handlingsnorm som overtres, men det må imidlertid gjelde overtredelse av plan- og bygningsloven, se Ot.prp.nr.45. (2007-2008) s. 357. Departementet har samme sted kommet til at de ikke har funnet grunn til å sette normer for hvor langt tilbake i tid overtredelsen må ligge for å gi grunnlag for anvende gjentakelsesbestemmelsen, idet dette må vurderes konkret, blant annet om det er tale om samme type overtredelse og alvorlighetsgrad.

At straffen etter lovendringen innebærer fengselsstraff får betydning for foreldelsesfristens lengde, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 357.

Lengden på foreldelsesfristen er avhengig av maksimumsstraffen i det enkelte straffebud; jo høyere maksimumsstraff, jo lengre foreldelsesfrist.²⁷ Den korteste foreldelsesfristen på 2 år gjelder når den høyeste straffen er bøter eller fengsel inntil ett år, slik som ved den alminnelige straffebestemmelsen etter pbl. § 32-9 første og annet ledd. Ved grove overtredelser av § 32-8 kan fengsel inntil 2 år anvendes jf. § 32-9 tredje ledd, her vil foreldelses fristen være 5 år etter straffeloven § 67²⁸.

Foreldelsesfristen begynner å løpe fra da det straffbare forhold opphørte jf. straffelovens § 68, og er den samme for fysiske og juridiske personer, jf. § 67 siste ledd. For ulovlige byggetiltak etter pbl. § 32-9 jf. § 32-8 første ledd bokstav b, vil fristen begynne å løpe ved ferdigstillelse etter straffelovens § 68 første ledd. Derimot vil det ikke bli snakk om foreldelse så lenge bruken pågår ved ulovlig bruk etter pbl. § 32-8 første ledd bokstav b og d, da det straffbare forholdet ikke er opphørt jf. straffeloven § 68.

²⁷ NOU 2003: 31 s. 156

²⁸ Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai. 1902 nr.10.

Fristen for foreldelse avbrytes av rettergangsskritt som medfører at den mistenkte får stilling som siktet, jf. straffeloven § 69.

Plan og bygningsmyndighetene kan benytte seg av overtredelsesgebyr selv om vilkårene for straff er tilstede, ut i fra en mer til en mindre betraktning. Spørsmålet om hvilken sanksjon som skal benyttes vil bero på hva som er mest hensiktsmessig. Hensynet til forholdsmessighet mellom overtredelse og reaksjon vil her være grunnleggende. Velger bygningsmyndighetene at straff er det mest hensiktsmessige alternativ, er deres myndighet begrenset til å anmelde det ulovlige forhold da det er påtalemyndighetenes oppgave å avgjøre om forholdet skal forfølges videre ved straffesak, se Ot. prp. 45 (2007-2008) s. 357.

Overtredelsesgebyret og straffebestemmelsen rammer altså de samme handlinger og unnlatelser, men på forskjellig nivå med hensyn til skyldgrad og grovhet, og forfølges av ulike myndigheter.

Bygningslovutvalget fant å ville øke strafferammen for brudd på plan- og bygningslovgivningen fra bøter til bøter eller fengsel inntil 1 år, primært begrunnet i lovens betydning som miljø og vernelov, se NOU 2005:12 s. 325. Bygningslovutvalgets formulering er her etter min mening upresis. Etter lovens ordlyd fremgår det ikke at det kun skal brukes fengselsstraff ved brudd på bygningslovgivningen som berører miljø og verneverdige interesser. Det må være naturlig å legge lovens ordlyd til grunn. Dette støttes opp ved Ot.prp.nr 45 (2007-2008) hvor departementet peker på at også brudd på bygningslovgivningens krav som sikrer kvaliteten i byggverk, kan tilsi at straffen økes i forhold til gjeldende lov.

Som følge av den økte strafferammen kan politiet anvende straffeprosessuelle tvangsmidler som pågrepelse, fengsling, ransaking og beslag, se NOU 2005:12 s. 325.

Pbl. § 32-9 andre ledd hjemler at det kan ilegges bøter eller fengsel inntil ett år for brudd på reglene om uriktige opplysninger til den sentrale godkjenningsordningen og om CE merking.

Det foreligger flere eksempler på alvorlige overtredelser av plan- og bygningsloven, eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Et eksempel der kommunen anså et tilfelle for å være så graverende at de gikk til det skritt å politianmelde forholdet var i en sak som har vært omtalt i media, se Aftenposten Aften 18.september 2006. Saken gjaldt et byggetiltak på Tøyen i Oslo hvor det i forbindelse med ombygging av næringslokaler til bolig ble bygget 48 ulovlige leiligheter. Leilighetene var aldri omsøkt, da det viste seg at fremlagt igangsettingstillatelse og ferdigattest for prosjektet fremlagt for eiendomsselskapet var manipulerede dokumenter med utgangspunkt i tidligere byggesak på eiendommen. Intetanende tredjeparter hadde således kjøpt og flyttet inn i de ulovlige leilighetene. Plan- og bygningsetaten anmeldte forholdet for overtredelse av da gjeldende pbl. §§ 110 og 112 jf. 93,96 og straffeloven § 182 om dokumentfalsk. Forholdet ble henlagt av politiet på grunnlag av manglende kapasitet til å behandle saken.

At politiet henlegger anmeldelser som etter kommunens syn gjelder alvorlige forhold, kan følgelig anses som problematisk. For plan- og bygningsmyndighetene betyr manglende oppfølging av anmeldelser at det skapes en praksis med at ulovligheter ikke får konsekvenser for utbyggerne. Dette utvikler en publikums oppfatning om at ” det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse”, dette medvirker selvsagt til at publikums respekt for bygningsmyndighetene svekkes.

Et annet eksempel er en sak som gikk for Oslo Tingrett. Dom ble avsagt 26.mai 2010. Oslo kommune valgte å anmelde et tiltak som gjaldt en ulovlig oppsatt brygge. Påtalemyndighetene tok ut tiltale for overtredelse av pbl. § 110, nr 2 og nr 3. I tillegg til påtalemyndighetenes påstand om straff hadde kommunen, ihht. strpl. § 3 inntatt pålegg om tilbakeføring som et sivilrettslig krav i straffesaken. Tiltalen gjaldt to likestilte lovbrudd, brudd på pbl. § 110 nr 2 om ”å ha utført eller latt utføre” tiltak som krever nødvendig tillatelse eller brudd på pbl. § 110 nr 3 om straffbart ”å bruke eller la bruke byggverk eller

del av byggverk...”. Retten kom til at det ikke forelå brudd på bestemmelsene, og at det således heller ikke forelå noe rettskrav på retting. Påtalemyndigheten anket dommen, men anken ble imidlertid nektet fremmet av lagmannsretten.

RG 2010 741 er et eksempel på idømt foretaksstraff. To foretak ble idømt foretaksstraff for uaktsomt å ha forvoldt at en tre tonn tung betongbjelke falt ned i et kjøpesenter på Aker Brygge 21.september 2006. De to foretakene var henholdsvis prosjekterende og utførende for bygningsarbeider. Den ene bedriften ble idømt en bot på kr. 1,1 millioner kroner, mens den andre ble idømt en straff av bot 2,2 millioner stor for overtredelse av strl. §§ 148, 151 og 48 a. I forhold til uaktsomhetsvurderingen viste lagmannsretten til at det forelå uaktsomhet ved at prosjekterende hadde unnlatt å forsikre seg om at innfestningen av bærebjelkene ble utført riktig, og at utførende ikke hadde skaffet seg 100% sikkerhet for at bjelkene var understøttet. Det var heller ikke foretatt en avviksprosedyre med skriftlig avviksmelding om feilstøp av bjelkene som forutsatt i plan- og bygningsloven, som etter lagmannsretten syn ville ha ført til at problemet med bjelkene ville blitt tatt hånd om. Ved bøtestraffens størrelse tok lagmannsretten utgangspunkt i at straffens størrelse må ivareta de allmennpreventive hensyn som ligger bak reglene for foretaksstraff, og viste til at bøtene skal utmåles slik at de får reell økonomisk betydning for foretakene, og på bakgrunn av blant annet skadepotensiale. Dommen var enstemmig.

I de senere årene har vi hatt flere eksempler på tøffere dommer innen miljøkriminalitet. Spørsmålet om hvilken vekt det i slike saker skal legges på den domfeltes økonomiske forhold, var senest oppe i Rt. 2011 s.10 Saken gjaldt straffeutmålingen ved et terrenginngrep i strandsonen. En 29 år gammel mann ble i lagmannsretten dømt til å betale en bot på 500 000 for flere brudd på plan- og bygningsloven i forbindelse med oppføring av en hytte. Det alvorligste brudd gjaldt utsprenging av fast fjell, hvorav minst 75% ble ansett å ligge utenfor byggetillatelsen. Høyesterett viste til at det er behov for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet, og at lovgiver har skjerpet straffenivået i flere nye lovvedtak. A´s anke over straffeutmålingen ble forkastet. Ved straffeutmålingen ble det vektlagt at A var en profesjonell aktør innen byggebransjen, og at han hadde utvist en

nærmest total mangel på respekt for plan- og bygningslovgivningen. Et annet moment i vurderingen er den betydelige gevinsten for grunneieren, slik at ikke boten bare utgjør en bagatellpost i byggeregnskapet. Det må også legges vekt på den skjerpende holdningen til miljøkriminalitet som avspeiles i den utvikling lovgiver har ønsket. Høyesterett viste til at bøtenivået ikke var behandlet siden Rt. 1983 s. 306 og at grunnet en skjerpende utvikling på miljøkriminalitetens området at avgjørelsen ikke var av interesse. Det finnes en del underrettspraksis og vedtatte forelegg , men Høyesterett anså seg helt fritt til i å sette boten til det beløpet som Høyesterett fant passende. Høyesterett viste videre til at det i saker om miljøkriminalitet må reageres strengt av allmennpreventive grunner. En forsvarlig forvaltning av naturen forutsetter at befolkningen etterlever gjeldende reguleringslovgivning. Dette er den høyeste boten ilagt noen gang for overtredelse av plan- og bygningsloven.

I Rt. 2009 s. 1334 ble en 59 år gammel mann dømt i tingretten til en bot på kr. 15 000 for å ha forlenget en molo på et gårdsbruk uten kommunal tillatelse. Lagmannsretten la vekt på at straffen skulle ha en allmennpreventiv effekt. Tilsvarende la Lagmannsretten til grunn som skjerpede omstendigheter for straffeutmålingen at arbeidet ble utført forsettlig uten tillatelse, og at arbeidet er omfattende og irreversibelt. Det ble vist til at allmennpreventive hensyn veier tungt i denne typer saker, og at det skal ikke lønne seg for borgerne å søke tilgivelse i stedet for tillatelse. Videre ble det ved fastsettelsen av boten vektlagt at A påbegynte arbeidet som ledd i en påtenkt utbygging av campinghytter for næringsøyemål.

I Rt. 2010 s.1293 dømte Høyesterett et selskap til å betale 300 000 kroner i bot for å lage vei over et fredet kulturminne på Onarheim i Tysnes kommune i Hordaland. Det fredede området var et tingsted fra middelalderen. Styrelederen og entreprenøren fikk også bøter på 150 000 og 60 000 kr. Tingretten og lagmannsretten frifant alle de tiltalte for brudd på plan- og bygningsloven. Førstvoterende i Høyesterett bemerket at lagmannsretten ikke hadde vektlagt tilstrekkelig at veien var lagt over et automatisk fredet kulturminne. Videre uttalte førstvoterende dommer Bruzelius at det straffverdige i førsterekke er det at de tiltalte tok seg til rette inne i området til et automatisk vernet kulturminne og ikke hvor stor del av området som inngrepet rammet.

Rettspraksis viser her at lovverket er godt utformet slik at utmålingen av boten kan settes slik at den ikke blir bagatellmessig, men får sin preventive effekt tatt i betraktning hvem den rettes mot.

Utviklingen de senere årene i lovgivningen illustrer behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet. Til illustrasjon er Grunnlovens § 110 b om sikring av miljøet som ble tilføyd i 1993. Videre er det eksempel fra miljølovgivningen om økte strafferammer, som indikerer at reaksjonene må skjerpes, eksempel kulturminneloven²⁹ § 27 som økte strafferammen fra bøter og fengsel inntil seks måneder til fengsel til ett til to år. Plan- og bygningsloven åpner nå tilsvarende for fengsel inntil to år for grove overtredelser. Spesielt etter 2000 er det flere lover som er vedtatt, til eksempel lov om akvakultur³⁰.

2.4.8 § 32-10 samordning av sanksjoner.

I pbl. § 32-10 er det fastsatt en bestemmelse som skal sørge for at sanksjonen ikke blir urimelig. Bestemmelsens første ledd innebærer en kodifisering av det forvaltningsrettslige prinsipp om at reaksjonen på overtredelser må stå i rimelig forhold til overtredelsen. Det følger av forarbeidene at graden av eventuell skyld hos den ansvarlige, grovheten av overtredelsen samt mulige fordeler av overtredelsen særlig skal ihensyntas ved utferdigelsen av sanksjoner, se NOU 2005: 12 s. 314.

Pbl. § 32-10 annet ledd angir at Plan- og bygningsmyndighetene ikke kan ilegge overtredelsesgebyr, dersom tiltakshaver tidligere ved rettskraftig dom eller endelig vedtak er frifunnet, dømt eller er ilagt rettighetstap for det samme forhold. Det kan heller ikke tas ut tiltale der det er ilagt overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr kan altså ikke ilegges

²⁹ Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 09. juni. 1978 nr.50.

³⁰ Lov om akvakultur (akvakulturloven) av 17. juni. 2005 nr. 79.

parallelt med en anmeldelse. Dette er en presisering av forbudet mot dobbeltstraff i EMK, tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4.

Ved fastsettelsen av tvangsmulkt, bøter og overtredelsesgebyr må det alltid vurderes om sanksjonen står i rimelig forhold til overtredelsen, jf. § 32-10. I denne sammenheng må kommunen blant annet se hen til om ”den ansvarlige” er en privatperson eller en stor byggherre. Dette er en konsekvens av at sanksjonene skal virke etter sin hensikt ved å være preventive og fremtvinge lovlig stand.

Et eksempel på en fylkesmannsavgjørelse hvor forholdsmessighetsvurderingen var aktuell finnes i vedtak fattet av fylkesmannen i Oslo og Akershus 12.04.2010 ref:2008/16708 FM-J. Saken gjaldt klage på vedtak om tvangsmulkt pålydende kr. 200 000 i forbindelse med ulovlig bruksendring av bygg godkjent som næringsbygg til bolig. Fylkesmannen sluttet seg til kommunens vurderinger og opprettholdt vedtaket om å ilegge en ny tvangsmulkt på 200 000 for å få gjennomført pålegg om opphør av bruk. Tvangsmulkten var vurdert til et så høyt beløp begrunnet i at den ansvarlige var en profesjonell aktør som gjennom saksgangen hadde hatt stor økonomisk vinning ved å benytte bygget til utleievirksomhet ved ulovlig bruksendring. Tiltakshaver hadde vært i ond tro, men valgt å fortsette driften. Tiltakshaver hadde blitt gjort oppmerksom på at dersom pålegget ikke ble etterkommet ville det vedtas nyere og høyere tvangsmulfter. Tiltakshaver ignorerte plan- og bygningsloven. Det ble ansett som svært alvorlig at tiltakshaver fortsatt valgte å ikke etterkomme kommunens pålegg og tidligere tvangsmulfter på henholdsvis 80.000 og 130.000. Det ble ansett for å tyde på at prevensjonsformålet med tvangsmulkten, slik den først var fastsatt, ikke hadde noen reell effekt. Fylkesmannen konkluderte derfor med at beløpet på kr. 200 000 var forholdsmessig og nødvendig for å sikre at lovverket ble respektert.

2.5 Hvem er rett adressat for sanksjonene.

Felles for sanksjonsreglene i pbl. kap. 32 er at rett adressat for sanksjonene ihht. lovens ordlyd, er uttrykket ” *den ansvarlige*”. Avhengig av hvor man er i byggeprosessen vil

vedtak kunne rettes mot eier, rettighetshaver, tiltakshaver, ansvarlig søker, utførende, prosjekterende, kontrollerende eller bruker, uavhengig av om det er personlige eller juridiske rettssubjekt.

Loven legger opp til en skjønnsmessig vurdering i den konkrete sak av hvem det er naturlig å rette pålegget mot. Av Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 353 fremgår det følgende om forståelsen av ansvarssubjektet ved ulovlighetsoppfølgingen:

”Med uttrykket ”den ansvarlige” i pbl. § 32-3 første ledd menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller lignende står inne for prosjektet. Dette kan for eksempel være eier, rettighetshaver, tiltakshaver, ansvarlig søker og utførende, den prosjekterende og kontrollerende eller bruker. Foretak skal på samme måte som ellers inngå her. Det er etter lovens system en ansvarlig for hvert punkt i byggeprosessen, og pålegg må rettes mot vedkommende, jf. ansvarsbegrepet i § 31-1 første ledd om eksisterende byggverk, der ansvarssubjektet er det samme som ved ulovlighetsoppfølging, og altså ikke begrenset til ansvarlig foretak.”

Ansvarsretten medfører at det ansvarlige foretaket får et direkte ansvar overfor kommunen, som innebærer at de kan rette pålegg direkte mot foretaket. Kommunen forholder seg derfor oftest til de som har påtatt seg ansvarsretten hvor det gjelder ansvarlige foretak eller personer med personlig ansvarsrett.

Kommunen kan imidlertid alltid rette pålegget direkte mot tiltakshaver. For eksempel er dette hensiktsmessig der foretaket ikke innretter seg, eller foretaket har mistet ansvarsretten, trukket seg ut av prosjektet, gått konkurs eller der det er uklart grensesnitt mellom ansvarsrettene.

Det følger av forarbeidene til lov av 1985, Ot.prp.nr. 39 (1993-1994) s. 183, at det ikke kreves at adressaten har skyldansvar, altså at rette adressat for pålegg om fjerning kan være en annen enn den som faktisk har utført det ulovlige forholdet. Pålegg ilegges på rent objektivt grunnlag, men bør rettes mot den som er nærmest til å kunne oppfylle pålegget.

Som nevnt er forarbeidene til gammel lov fortsatt av betydning der det ikke innebærer en realitetsendring.

Uttrykket ”den ansvarlige” er ikke ordlydsmessig klart og spørsmålet om hvem som er den ansvarlige, og således rett adressat for en sanksjon har også vært oppe hos fylkesmannen i flere saker.

Fylkesmannen har i sak ref:2010/14096 FM-J, uttalt at han forstår lovgiver slik at pålegget kan ilegges enten den som ”har ansvar for feil ”eller” som ut fra eierskap, avtale eller lignende står inne for prosjektet”. Og at med ”prosjekt” menes det slik fylkesmannen ser det både byggeprosjekter, samt bruken av en eiendom.

Et annet eksempel på hvem som anses som rett adressat er Fylkesmannsavgjørelse ref:2010/19990 FM-J Nedre Rommen 6. Saken gjaldt klage på pålegg om fjerning av brakkerigg. Klager anførte at pålegget må rettes til eierne og brukerne av brakkeriggen, og ikke foretaket. Fylkesmannen kom midlertid til at klager var rett adressat ettersom klager hadde oppgitt å være både søker, og tiltakshaver ved søknad om oppføring av brakkerigg, samt at og de var ansvarlige for å leie ut brakken som bolig.

I Fylkesmannsavgjørelse ref:2010/10833 FM-J Sletteløkka 44 B var spørsmålet i klagebehandlingen hvorvidt kommunen i medhold av pbl. § 113 (gjeldende § 32-2) hadde hjemmel til å pålegge grunneier å besørge fjerning av brakker, til tross for at han ikke var eier av brakkene. Fylkesmannen la til grunn at utgangspunktet er at kommunen kan velge hvem av de ansvarlige man retter pålegget mot. Fylkesmannen viste til at det er viktig med en klar og enkel regel. Kommunen er avhengig av effektive virkemidler for å kunne håndheve plan- og bygningsloven. Fylkesmannen uttalte at det er urimelig og unødvendig bruk av kommunens ressurser dersom det skal kreves grundige undersøkelser for valg av ansvarlig for ulovligheten og rett adressat for pålegget. Kommunen hadde i sin begrunnelse for vedtaket vist til at grunneier hadde en økonomisk fordel ved det ulovlige forholdet da grunneieren mottok husleie hver måned uten å ha søkt om bruksendring, dette anså fylkesmannen for å være et moment, men ikke av avgjørende betydning for hvem som er

ansvarlig etter § 113. Det ble vist til at hvem som er den ansvarlige skal bero på en konkret vurdering. Fylkesmannen sluttet seg til kommunens anførsel om at når det er straffbart å la utføre eller bruke areal uten at det foreligger nødvendig tillatelser er det utvilsomt at gjeldene ulovlig bruk er et ansvar som påhviler grunneier.

Saken ble klaget inn til sivilombudsmannen, og fylkesmannen ble bedt om å utdype hvordan han var kommet frem til at pålegget kunne rettes mot eier av eiendommen, isteden for leietaker ref:2010/14096 FM-J Sletteløkka 44. Fylkesmannen utdypet:

”Etter fylkesmannens syn er det vesentlige ved ulovlighetssaker at kommunen har mulighet til å gi pålegget til den ”ansvarlige” som rent faktisk kan etterkomme det. Fylkesmannen viser i denne sammenheng til at man som leietaker kan mangle både faktisk og rettslig råderett over eiendommen.”

Fylkesmannen viste til at om man hadde rettet pålegget mot leietaker, kunne man risikere å komme i en situasjon hvor leietakeren gir seg og sånn sett oppfyller pålegget, men den ulovlige driften fortsetter ved ny leietaker. Det var etter fylkesmannens oppfatning derfor mest nærliggende og i tråd med hensynet til en effektiv ulovlighetsoppfølging, å rette pålegget mot utleier.

Sivilombudsmannen har ikke kommet med en uttalelse foreløpig.

2.5.1 Tiltakshaver er ikke hjemmelshaver

Eksemplene som det vises til under pkt. 2.5 belyste problemer som kan oppstå for kommunen vedrørende hvem som er rette vedkommende å forholde seg til når det kommer til ulovlighetsoppfølgingen. Spørsmålet om rett adressat for pålegg kommer særlig på spissen der tiltakshaver ikke er hjemmelshaver, og man er utenfor byggesak.

Ihht. til ordlyden i pbl. § 32-3 samt (SAK 10) § 12-1 kan kommunen i *alle* saker etter plan- og bygningsloven rette pålegget mot tiltakshaver. Etter mitt syn løser imidlertid ingen av

bestemmelsene spørsmålet om hvorvidt pålegg kan rettes til tiltakshaver også i de tilfeller hvor tiltakshaver ikke er hjemmelshaver. At tiltakshaver ikke er hjemmelshaver medfører som oftest at han ikke har faktisk og rettslig råderett over eiendommen. I praksis kan dette innebære at gjennomføringen av pålegg vil være umulig. Dette kan tale i retning av at kommunen ikke har anledning til å rette pålegg mot tiltakshaver i de tilfeller han ikke er hjemmelshaver, eller det på annen måte foreligger indikasjoner på at tiltakshaver ikke har faktisk og juridisk råderett over eiendommen. Tiltakshaver kan jo i et slikt tilfelle bli møtt av hjemmelshaver som nekter han adgang til å foreta seg noe på hans eiendom. Da eieren i form av sin juridiske råderett kan hindre andre i å disponere over eiendommen. Det har imidlertid ikke lyktes å finne relevant praksis som kan belyse ovennevnte problemstilling.

2.6 Muligheten til å bringe et ulovlig forhold til opphør ved etterhåndsgodkjennelse

Der det ulovlige forholdet består i formalitetsmangler, for eksempel at nødvendig søknad ikke er sendt inn, kan vanligvis bygningsmyndighetene innvilge søknaden i ettertid etter vanlig saksbehandling.³¹ Dette er ofte et resultat av at kommunen har sendt forhåndsvarsel med et informasjonsskriv om at det er mulig å sende inn byggesøknad i ettertid. At bygningsmyndighetene kan innvilge søknaden i etterkant er ikke hjemlet i loven, men følger av Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 353.

På den ene siden er det uheldig at det dannes en praksis med at det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse. På den andre siden må etterhåndsgodkjennelse anses som positivt da hovedformålet med ulovlighetsoppfølgingen er å få tiltaket bragt i samsvar med loven. Der tiltaket oppfyller alle krav, ville jo tiltakshaver uansett ha krav på tillatelse. Den manglende tillatelsen blir da kun en formalitet. De beste argumenter taler derfor for at etterhåndsgodkjennelse er en god ordning.

³¹ Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 607

Dersom det viser seg at det omsøkte tiltaket ikke kan godkjennes, har bygningsmyndighetene samtidig med avslaget adgang til å gi pålegg om retting og fastsetting av tvangsmulkt. Fører ikke forhåndsvarselet til at det kommer inn noen søknad, kan det fastsettes tvangsmulkt samtidig med pålegget, se Ot.prp.nr 45 (2007-2008) s. 353.

3 DOMSTOLENES PRØVELSESRETT

Plan- og bygningsloven hjemler vedtak som har så mye til felles med straff at det er behov for å se på hvordan "den ansvarliges" rettsikkerhet er ivaretatt ved domstolenes prøvelsesrett.

Spørsmålet om domstolenes prøvingskompetanse ved forvaltningssanksjoner er behandlet i Rt. 2002 s. 209. Høyesteretts flertall kom til at når det gjelder domstolenes prøvingsadgang kan domstolene ikke prøve hensiktsmessigheten av de foreliggende forvaltningsvedtak, kun lovlighet og at de alminnelige regler om domstolsprøving også måtte gjelde for forelegg. Dissens 1:4.

Høyesterettsdommen er fulgt opp i NOU 2005:12 s. 539, som underbygger at dette anses som gjeldende rett.

Domstolene har altså vanlig prøvelsesrett når det gjelder sanksjonsmulighetene etter pbl. kap. 32. Det vil si at domstolene kan prøve om de lovbestemte vilkår for å ilegge pålegg og for å vedta tvangsmulkt er oppfylt eller om de må anses for å være ugyldig. Fristenes lengde for å innfri pålegget kan ikke overprøves med mindre den skulle vært satt så kort at det må anses som umulig å oppfylle. Domstolene kan prøve om saksbehandlingsreglene er fulgt, og om vedtaket er utstedt av kompetent myndighet. De kan prøve om det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller sterk urimelighet. Men de kan som utgangspunkt ikke prøve rimeligheten av vedtakene, det vil si de skjønnsmessige vurderingene. Domstolene kan for eksempel ikke prøve om pålegget innebærer en for streng reaksjon eller overprøve

størrelsen på mulkten med mindre den er så høy at den i realiteten er en straff. Domstolene kan også prøve om oppfyllelse av pålegget har blitt en umulighet.³²

Det hensiktsmessighetsskjønn att kommunen velger å ilegge overtredelsesgebyr kan ikke overprøves, men at overtredelsesgebyret ligger innenfor rammene av lov og forskrift kan prøves både ved klagebehandling hos fylkesmannen og ved domstolene ved eventuelt etterfølgende søksmål, se Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 180. Domstolene kan prøve om de subjektive og de objektive vilkårene for å ilegge gebyret etter loven er oppfylt. Det er ikke drøftet i forarbeidene om gebyrets størrelse kan overprøves. Derimot er det presisert i Statens bygningstekniske etat sin veiledning til byggesak kap. 16 om overtredelsesgebyr, at grunnlaget for og størrelsen på gebyrer som er ilagt lovbundet skjønn, kan overprøves fullt ut ved en eventuell rettslig behandling.

Domstolenes prøvelsesrett innenfor myndighetsmisbrukslæren begrenses heller ikke ved unnlattelse av å forfølge ulovligheter etter pbl. § 32-1 annet ledd, men de kan ikke overprøve kommunens vurdering av hva som er av ”mindre betydning”. Bestemmelsen begrenser verken oppad eller nedad hvilke ulovligheter plan- og bygningsmyndighetene kan avstå fra å forfølge ved sanksjoner.

Det samme gjelder ved straff, domstolene har vanlig prøvelsesrett, de kan som utgangspunkt ikke overprøve påtalemyndighetens vurdering av hva som anses for ”vesentlig overtredelse” etter pbl. § 32-9.

Samordningen av sanksjonene etter pbl. § 32-10 kan derimot domstolene fullt ut overprøve da dette er en bestemmelse som skal sikre at ikke sanksjonene blir urimelig, men forholdsmessig. Bestemmelsen blir en kodifisering av myndighetsmisbrukslæren.

³² Plan- og bygningsrett Del 2 (2011) s. 651

4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Avhandlingen illustrer at plan- og bygningsmyndighetene må være offensive i benyttelsen av de sanksjonene som faktisk er til rådighet. Regelverket fremstår i dag godt utformet til å oppnå formålene bak reglene, også der tiltakshaver er store eiendomsaktører eller godt bemidlede privatpersoner. Nettopp fordi disse faktorer som aktørenes profesjonalitet og organisasjon kan ihensynstas ved utmålingen av tvangsmulkt, forelegg og overtredelsesgebyr. Per dags dato ser man allikevel at overraskende mange både av privatpersoner og profesjonelle aktører ikke innretter seg etter regelverket, i mange tilfeller bevisst. Dette kan peke i retning av at reglene likevel ikke er tilstrekkelige og hensiktsmessige nok til å oppnå formålet. Det kan være tilfelle at reglene fortsatt ikke er preventive nok. Kanskje settes tvangsmulkten for lavt ved første pålegg. En bestemmelse vil være hensiktsmessig der det er reelt behov for den, og den er egnet til å realisere sitt formål, mens den vil være tilstrekkelig hvis den favner det den er ment å regulere. Det er ikke sikkert at det er reglenes utforming som er ikke er tilstrekkelig, men derimot håndhevelsen. Kanskje unnlater kommunen å forfølge ulovligheter for ofte, også der hvor det ikke er bagatellmessige overtredelser. Men man kan også tenkes at det brukes for mye ressurser på tiltak som ligger i gråsonen for hva som kan anses som bagatellmessig, da det alltid vil være et spørsmål om nok ressurser. Uansett vil da faren være at mange velger å ikke innrette seg etter lovverket. Manglende oppfølging av de mer bagatellmessige tilfellene danner praksis med at det ikke får konsekvenser og det bare er å ta seg til rette. Dette vil utvikle en oppfatning om at det er ”lettere og få tilgivelse enn tillatelse”, som er ødeleggende for publikums respekt for plan- og bygningsloven og plan-og bygningsmyndighetene.

Jeg vil i det følgende redegjøre for 10 eksempler på virkemidler som mulig kunne gjort ulovlighetsoppfølgingen mer effektiv. Eksempelene er utarbeidet som et resultat på bakgrunn av de funn som er fremkommet i nærværende avhandlingen.

For det første kunne kommunen ført tilsyn på et tidligere stadium. Kommunen kan gi pålegg allerede i byggefasen. Ofte kommer kommunen inn for sent for å kunne forfølge

tiltakshaver eller det ansvarlige foretak. Eiendommen er ofte allerede overdratt kjøper. Tilsyn på et tidligere stadium ville spesielt vært hensiktsmessig av hensyn til forbrukeren som ofte havner mellom plan- og bygningsloven og bustadoppføringsloven, ved overtakelse av eiendom med ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven og kan begrunnes ut i fra rimelighetsbetraktninger.

For det andre kunne kommunen oftere benyttet seg av muligheten til å tinglyse pålegget. Da pålegget vil kunne rettes mot ny eier dersom det foretas eierskifte under byggeprosessen. Dette vil føre til at bygningsmyndighetene kan unngå å starte ulovlighetsoppfølgingen på nytt etter et eventuelt eierskifte.

For det tredje kan plan- og bygningsmyndighetene oftere benytte seg av muligheten til å ta et borgerlig krav med i straffesaken der det gjelder samme forhold. Slik unngås trenering av vedtak i en mulig klagesaksbehandling, det er også tidsbesparende ved at kommunen ikke trenger å fatte et vedtak på forhånd, ved pågående straffesak.

For det fjerde burde kommunen fokusere mer preventivt for å få bukt med ulovlig byggetiltak. En mulighet er å benytte seg mer av tilbaketrekking av godkjenning for ansvarsrett som de store entreprenørene frykter.

For det femte burde kommunene i større grad benytte seg av muligheten som lovgiver har gitt til å unnlate å forfølge overtredelser av mindre betydning. Lovgiver burde ha gitt større spillerom for kommunene til å unnlate å forfølge ulovligheter enn det er i dag. Det kan sees hen til straffeprosessloven § 69³³ som gir påtalemyndighetene en bred skjønnsmessig kompetanse til å gi påtaleunntatelse når det etter en samlet vurdering er overveiende grunner som taler mot håndhevelse. Jeg kan ikke se formålet med at påtalemyndighetene skal ha en bredere skjønnsmessig kompetanse enn bygningsmyndighetene til å unnlate å forfølge et forhold i strid med reglene. Det har heller flere grunner for seg at kompetansen

³³ Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai. 1981 nr. 25.

burde være videre på et område som plan- og bygningsrett. Unnlatelse av å forfølge overtredelser av plan- og bygningsloven vil aldri være aktuelt der det er tale om fare for sikkerhet. Forhold som tilsier straff vil ofte være mer klanderverdig og vel så viktig å forfølge. Det er i dag også mer eller mindre tilfeldig hvile saker som følges opp og ikke. Det er viktig å prioritere de viktige samfunnsmessige oppgavene. Eksempelvis brannsikkerhet fremfor en støttemur. Ved utforming av bestemmelsen i pbl. § 32-1 annet ledd burde kanskje lovgiver vektlegge disse hensynene tyngre.

For det sjette må kommunen bli flinkere til å utnytte de mulighetene som regelverket gir, det er kritikkverdig at mange kommuner fremdeles ikke har tatt i bruk overtredelsesgebyr.

For det sjuende burde det anmeldes flere saker, og bli et bedre samarbeid med påtalemyndighetene slik at ikke anmeldelsene bare henlegges. Lovgiver kunne hjemlet en anmeldelses plikt for plan- og bygningsmyndighetene, av forhold som tilsier straff etter pbl. § 32-9. Dette ville ført til en likere praktisering av regelverket som forbedrer rettsikkerheten ved forutberegnelighet for borgeren.

For det åttende kunne det kanskje vært åpnet for en mer krevende måte å melde fra om ulovligheter på. Ressursene til kommunen er begrenset og det blir meldt inn svært mange saker som gjelder forhold av mindre betydning, særlig nabokrangler. Ved å innføre et system mer tilnærmet en politianmeldelse ville dette ført til en høyre terskel for å melde i fra om bagateller. Jeg tror ikke dette ville vært til hinder for at forhold av betydning ble meldt inn til ulovlighetsoppfølging.

For det niende kunne det vært innført en foreldelsesfrist i plan- og bygningsloven for ulovlige forhold. Da ulovlig bruk aldri blir foreldet eller lovlig på grunnlag av tiden som er gått. Spørsmålet er om det burde vært fastsatt en slik foreldelsesfrist for ulovlig bruk. Dette kan tenkes spesielt hensiktsmessig ved forhold som har vært kjent i lengre tid for kommunen, og hjemmelshaver har vært i god tro og det ikke er snakk om sikkerhetsmessige forhold. Ved utforming av en slik regel kunne lovgiver muligens hentet inspirasjon fra hevdsretten, og vilkårene for stiftelse av eiendomsrett. Men i tillegg måtte

det vært innført noen vilkår som sørger for at ulovlig bruk hvor sikkerheten står på spill ikke foreldes. En foreldelsesfrist for ulovligheter kan også begrunnes av rimelighetsbetraktninger til å få en avklaring og en slutt for både bygningsmyndighetene og tiltakshaver. Nesten alle forhold foreldes etter en viss tid begrunnet i dette hensynet. Lite tilsier at en ulovlighet på plan- og bygningsrettens område er mer graverende en andre former for ulovligheter. At det ikke foreligger noen foreldelsesfrist kan komme svært uheldig ut ved tvangsmulkt. Da det stadig vil løpe nye høyere mulktar inntil tiltakshaver har innrettet seg. Det skal nevnes at tiltakshaver har muligheten til å unngå mulkten ved å føye seg etter pålegget.

For det tiende kunne klageretten etter plan-og bygningsloven ikke trengt å ha en fullstendig prøvelse av forvaltningsskjønnet for fylkesmannen. Kanskje kunne det vært begrenset til ”åpenbart urimelige” saker tilsvarende sosialtjenesteloven § 8-7.³⁴ Da ville kanskje færre valgt å klage bare fordi det er mulighet til det etter forvaltningsloven, selv om ikke nødvendigvis klager mener vedtaket er urimelig. På denne måten ville man kanskje fått bukt med en viss unødvendig trenering av systemet ved helt ”klare” saker. Det er kanskje ikke nødvendig for å ivareta rettsikkerheten at klagesaken skal få en helt ny og uavhengig behandling slik forvaltningsloven krever.

³⁴ Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember. 1991 nr. 81.

5 LITTERATURLISTE

5.1 Juridisk litteratur

O. J. Pedersen m.fl. Plan- og bygningsrett, del II. 2. utg. Oslo, 2011.

Eskeland, Ståle Strafferett, 2 utg. Oslo, 2006.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith Forvaltningsrett. 8. utg. Oslo, 2006.

Tyre´n ,Carl Willhem Plan- og bygningsloven Kommentarutgave. 6. utg. Oslo, 2010.

Innjord, Frode A m.fl. Plan- og bygningsloven med kommentarer bind 2. 1.utg. Oslo, 2010.

Eckhoff, Torstein Rettskildelære ved Jan E. Helgesen 5. utg. Oslo, 2001.

Andenæs, Johs. Statsforfatningen i Norge. 3. utg. Oslo, 1962.

5.2 Artikler

Tidsskriftsartikler

Lund,Tore. ”Pålegg om stans, opphør eller retting av ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven.” Tidsskrift for Eiendomsrett (2011) S. 1-25.

Boe, Erik. ”Klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse”. Tidskrit for rettsvitenskap (1999), S. 5.

5.3 Lov

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71.

Lov om akvakultur (akvakulturloven) av 17. juni. 2005 nr. 79.

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai. 1999 nr. 30.

Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) av 13. desember. 1991 nr. 81.

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven) av 22. mai. 1981 nr. 25.

Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai. 1902 nr.10.

Lov om kulturminner (kulturminneloven) av 09.juni. 1978 nr.50.

Lov om behandlingsmåten om i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.
Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) av 22.
august. nr. 8.
Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814
(Grl.) av 17.mai. 1814.

5.4 Forskrift

Forskrift om byggesak (byggesakforskriften) SAK 10 av 26. mars 2010 nr. 488.
Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) TEK 10 av 26. mars 2010
nr. 489.
Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF) av 22. januar. 1997 nr.35.

5.5 NOU

NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II
NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning
NOU 2003:15 Fra bot til bedring
NOU 2003:13 Retten til et liv uten vold

5.6 Odelstingsproposisjoner

Ot.prp.nr.45 (2007-2008) Plan- og bygningsloven (byggesaksdelen).
Ot.prp.nr.39 (1993-1994). Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.

5.7 Innstillinger til Odelstinget

Innst.O.nr 50 (2008-2009) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om
endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
(byggesaksdelen).

5.8 Rundskriv

H-13/03 2003 Forord

H-01/10 2010 Ikraftsetting av lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

T-8/86 1986 Overføring av myndighet

5.9 Traktater

EMK Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Roma 1950.

5.10 Publiserte dommer

Rt 2011 10

Rt 2010 1293

Rt 2009 1334

Rt 2005 1269

5.11 Underrettsdommer

RG 2010 741

Oslo Tingrett 26.mai 2010

5.12 Internasjonale dommer

EMD Saunders - saken The European Court of Human Rights, Strasbourg, 17.12.1996.

5.13 Avgjørelser fra Fylkesmannen

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ref.:2011/4297-423

Fylkesmannen i Oslo ref.:2010/14096

Fylkesmannen i Oslo ref.:2010/19990

Fylkesmannen i Oslo ref.:2010/10833

Fylkesmannen i Oslo ref.:2008/16708

5.14 Avgjørelser fra Sivilombudsmannen

SOM uttalelse sak 2008/1561

5.15 Avisartikler

48 leiligheter ulovlig bygget. I: Aftenposten Aften. 18. september 2006.

Haugsbø, Frank. Saksøker Fylkesmannen for å redde hytta. I: VG. 15. mars 2010.

Myhrvold, Berit. Trappetrøbbel for beboere fire år etter innflytting. I: Aftenposten. 26. mai 2011.

Øines, Torgeir. Forbrukerne i fella. I: Aftenposten 7.juni 2011.

Nygaard, Lars. Straffet for bryggebruk. I: Dagens næringsliv 27.august 2011.

Haakaas, Einar. Tøffere dommer for miljøkrim. I: Aftenposten 13. Desember 2010.

5.16 Andre kilder

Statens bygningstekniske etats veiledning til byggesak.

(PublikasjonsnummerHO-1/2011)

Statens bygningstekniske etats veiledning til teknisk krav til byggverk.

(PublikasjonsnummerHO-2/2011)

Temaveiledningen om tilsyn gitt av Statens bygningstekniske etat.

(PublikasjonsnummerHO-2-2007)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin nettside <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=4939>
(sitert 01.11.2011).